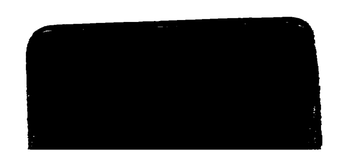




22 May. 1911



HISTOIRE

DU

DROIT FLUVIAL CONVENTIONNEL



Extrait de la *Nouvelle Revue historique de droit français et étranger.*
Novembre-Décembre 1888. — Janvier-Février 1889.

HISTOIRE

DU

DROIT FLUVIAL CONVENTIONNEL

PRÉCÉDÉE D'UNE

ÉTUDE SUR LE RÉGIME DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE

AUX TEMPS DE ROME ET AU MOYEN AGE

PAR



Ed. ENGELHARDT

MINISTRE PLÉNIPOTENTIAIRE

MEMBRE DE L'INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL

> Les Règlements fluviaux du Congrès de Vienne et d'autres stipulations semblables doivent être considérés comme un hommage que l'homme rend au grand Législateur de l'univers, en affranchissant ses œuvres des entraves que l'arbitraire leur a trop souvent imposées.
>
> (*Lettre de* M. Clay *à* M. Gallatin, *ministre des États-Unis à Londres, 15 Juin 1826.*)

PARIS

L. LAROSE ET FORCEL

Libraires-Éditeurs

22, RUE SOUFFLOT, 22

1889

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC

HISTOIRE

DU

DROIT FLUVIAL CONVENTIONNEL

PRÉCÉDÉE

D'UNE ÉTUDE SUR LE RÉGIME DE LA NAVIGATION INTÉRIEURE

AUX TEMPS DE ROME ET AU MOYEN-AGE.

Dans l'essai que j'ai publié, il y a neuf ans, sur le régime conventionnel des courants internationaux (1), j'ai surtout envisagé le droit fluvial moderne au point de vue dogmatique, en m'appliquant à dégager et à expliquer les lois générales qui président de nos jours à l'exploitation des grandes artères des deux continents.

L'introduction historique qui précède cette monographie, se réduit à un exposé succinct du développement chronologique de ce droit; elle n'est pas et ne pouvait être dans le cadre que je m'étais assigné, une revue raisonnée et complète des négociations successives qui, depuis le milieu du XVIIe siècle, tendent à unir par les liens d'une communauté plus ou moins large les États co-riverains d'une même voie navigable.

Il est utile cependant d'observer ce long procès dans toutes ses phases, c'est-à-dire dans l'enchaînement progressif des faits qui en démontrent l'unité et la raison d'être, car en facilitant par la connaissance de leur filiation l'intelligence des maximes aujourd'hui sanctionnées par la jurisprudence universelle, cette étude doit en même temps concourir à l'exacte interprétation et à l'amendement d'un code spécial compliqué et encore imparfait.

(1) Paris, 1879, chez Cotillon (actuellement Pichon), 24, rue Soufflot.

Saisir à ses origines, suivre dans ses transformations graduelles, puis définir dans sa véritable portée l'idée civilisatrice et humanitaire qui, longtemps confinée dans le domaine des transactions individuelles, a reçu sa première consécration européenne dans les règlements de navigation édictés par le Congrès de Vienne de 1815, tel est le but précis que je me suis proposé en entreprenant l'histoire du droit fluvial conventionnel.

Ce droit, toutefois, si on le considère dans ses éléments propres, je dirai dans son essence, est bien antérieur à l'époque où il a fait son apparition sur la scène diplomatique. Il a ses racines dans la loi romaine et il en porte l'évidente empreinte, car c'est cette loi même qu'il a fait revivre en délivrant les eaux pérennes de l'oppression féodale.

Trois périodes se dessinent ainsi dans la carrière du droit fluvial : la période romaine, la période du moyen âge et la période moderne.

Ce sont les divisions principales de cet écrit.

I.

Régime de la navigation intérieure aux temps de Rome.

1. Ainsi que je le rappelais au début de l'ouvrage dont cette histoire forme le complément, les jurisconsultes romains assimilaient l'eau courante à l'air et à la mer, c'est-à-dire à des choses *communis usus*, ou d'usage universel (1). Ils repoussaient hautement l'idée d'une détention qui en attribuant soit au gouvernement, soit à des particuliers, la disposition exclusive des voies fluviales, aurait privé la société d'avantages auxquels la nature lui donnait des droits incontestables.

A leurs yeux, un cours d'eau qui s'écoulait librement et d'une manière continue entre des rives régulières, *naturalem cursus sui rigorem tenens*, n'était pas physiquement susceptible d'une possession réelle et permanente ; il échappait à

(1) Et quidem naturali jure communia sunt omnium hæc : aer, aqua profluens et mare..... Flumina autem omnia et portus publica sunt (I. J., L. II, t. I, §§ 1-2).

toute mainmise par l'effet de sa mobilité et de sa puissance et ne pouvait jamais être réduit comme tel à l'état de dépendance qu'implique la notion juridique de la propriété.

En conséquence les fleuves étaient déclarés ouverts à tous, sous la sauvegarde de l'administration publique qui s'en réservait la surveillance et l'entretien.

Telle est la règle très simple que Rome a déduite du droit naturel et à laquelle ses lois fluviales, dans leurs principales formules, peuvent être rapportées (1).

2. Cependant, si grâce aux enseignements du *Digeste* et des *Institutes*, l'on se rend clairement compte de l'esprit des actes divers qui régissaient l'exploitation des eaux pérennes, l'on a quelque peine à se représenter cette exploitation dans ses conditions pratiques et usuelles. En général l'activité professionnelle dans le monde romain est restée peu connue, et pour ce qui concerne particulièrement le service de la navigation intérieure, l'on ne parvient guère à en entrevoir l'organisation qu'à l'aide de documents épigraphiques très insuffisants et de textes législatifs qui ne s'appliquent pas exclusivement à l'industrie batelière proprement dite.

C'est dans la Gaule, ce me semble, que l'on doit surtout rechercher les éléments de cette restitution, négligeant comme type, sinon comme terme de comparaisons incidentes, le régime des grands fleuves limitrophes, tels que le Rhin et le Danube, dont le trafic commercial était souvent interrompu, soit par les incursions des riverains étrangers, soit par les opérations militaires.

Paisible et prospère en effet depuis la conquête, « condamnée au repos (2), » aucune région de l'Empire n'était sillonnée de plus nombreux cours d'eau navigables que la Gaule. « La main de la Providence paraît se trahir, dit Strabon, dans ce merveilleux système de fleuves qui descendent, les uns des Alpes, les autres des Cévennes et des Pyrénées et

(1) V. sur ce point, comme en général sur le droit fluvial, l'intéressante thèse d'Étienne Caratheodory parue en 1861 sous le titre : *Droit international concernant les grands cours d'eau* (Leipsik), et l'ouvrage plus complet du même auteur publié en 1887 sous le titre : *Das Stromgebietsrecht und die internationale Flusschiffahrt* (Hambourg).

(2) V. Duruy, *Hist. de France*, p. 63.

qui se jettent dans l'Océan et dans notre mer. Les contrées qu'ils traversent sont des plaines ou des terrains légèrement accidentés et qui présentent les conditions les plus favorables à la circulation publique (1). »

D'ailleurs la Gaule avait été gagnée de bonne heure à la civilisation romaine et moins d'un demi-siècle après l'occupation de César, son assimilation sociale et politique était un fait accompli.

C'est ainsi que la plupart des inscriptions qui révèlent l'existence d'associations nautiques aux premiers siècles du Principat, sont relatives aux nautes gallo-romains et particulièrement aux bateliers qui naviguaient sur le Rhône, « fleuve plus important qu'aucun autre, ajoute Strabon, parce que, accru de plusieurs affluents, il se déverse dans notre bassin maritime, après avoir parcouru les vallées les plus fertiles. »

L'on sait que les corporations romaines d'artisans étaient constituées sur un plan à peu près uniforme et qu'elles offraient en petit l'image de la capitale elle-même, comme les colonies et les municipes. Indépendamment de leurs patrons ou protecteurs choisis dans leur sein ou parmi les hauts personnages de l'État, elles avaient leurs chefs dirigeants, *syndici, magistri, quinquennales*, représentant à peu près la curie, et elles se subdivisaient en décuries, comme la population des tribus. Le *jus personæ* leur était reconnu et elles pouvaient ainsi posséder, hériter, aliéner et édicter sans l'intervention des pouvoirs publics toutes lois et tous règlements concernant leur gestion intérieure.

Les compagnies de nautes étaient organisées sur ces bases et exerçaient dans la plus large mesure cette autonomie. Leurs présidents portaient le titre de *præfectus* (2) et il semble qu'elles jouissaient d'une considération particulière parmi les différentes sociétés professionnelles en relations plus ou moins directes avec l'administration centrale. Ainsi les *nautæ rhodanici* étaient qualifiés de *corpus splendidissimum*, comme la curie; ils pouvaient rendre des décrets, comme les décu-

(1) Strabon, l. IV.

(2) Inscription nº XXXVI, p. 211 du recueil de M. A. de Boissieu. Lyon, 1846.

rions (1), et quarante places leur étaient réservées dans l'amphithéâtre de Nîmes (2).

Ces distinctions se justifiaient par la nature du concours que les *collegia nautarum* prêtaient à l'État dans la perception des impôts en nature; ils étaient chargés du transport et de la livraison des denrées et autres produits destinés aux entrepôts publics, rendant ainsi sur les fleuves et rivières des services analogues à ceux des flottes frugimentaires de la Méditerranée et d'Alexandrie.

En dehors de cette coopération officielle qui les assimilait à de véritables fonctionnaires, les nautes se livraient en toute indépendance à la navigation commerciale.

Si nombreux que soient les points de rapprochement entre les collèges fluviaux et les collèges maritimes (j'aurai occasion d'en relever quelques-uns dans le cours de cette étude), une différence essentielle se remarque quant à l'origine et au caractère de ces deux genres d'institutions. Les naviculaires d'Alexandrie et ceux d'Afrique n'étaient pas, à vrai dire, des associations volontaires; ils figuraient plutôt un ordre de contribuables qui avait été spécialement créé pour les besoins de l'annone et qui opérait sous la direction permanente et plus ou moins rigoureuse du pouvoir central.

Il semble au contraire que les collèges de bateliers se soient formés spontanément dans les eaux provinciales et qu'ils étaient déjà légalement constitués lorsque l'administration, renonçant au mode usité des affrétements particuliers, jugea de son intérêt de traiter avec eux par voie d'engagement collectif et perpétuel (3). Il y avait sans doute convenance réciproque dans cet accord définitif, car si l'État s'assurait de transports réguliers et sûrs, les nautes bénéficiaient d'immunités et d'honneurs qui rehaussaient singulièrement leur situation individuelle et corporative.

A partir de Trajan, en effet, les bateliers provinciaux jouirent de l'exemption des charges personnelles et des fonctions municipales comme les citoyens romains et les alliés latins au service de l'annone.

(1) Inscription nº XIX, p. 265.
(2) Inscription nº IV, p. 392.
(3) Pigeonneau, *L'annone romaine et les corps de naviculaires*, p. 9.

Ce n'était pas du reste en leur seule qualité d'auxiliaires attitrés de l'administration que les nautes se distinguaient des autres *corporati* voués aux travaux manuels. Entrepreneurs de transports fluviaux, ils étaient pour la plupart négociants (1), possédant ainsi le bien-être et même la richesse, condition qui par elle-même les élevait bien au-dessus des artisans proprement dits et à laquelle se rattachait parfois la dignité équestre (2) à une époque où le titre de chevalier n'était point encore prodigué, comme il le fut au temps de la décadence (3).

Suivant toute vraisemblance, les collèges de nautes étaient les plus estimés de toutes les corporations industrielles locales (4), et l'on dirait que cette primauté est restée traditionnelle dans la batellerie, car au moyen âge, comme nous le verrons, elle s'accuse encore de diverses parts avec le caractère d'une sorte de privilège incontesté.

3. Il peut paraître contradictoire qu'après avoir exposé les

(1) De Boissieu, p. 387-393. Dig., I, l. V, I, L. § 3.

(2) De Boissieu, p. 207. — Gruter, 426-7.

(3) En général les corporations d'artisans occupaient un rang inférieur dans a hiérarchie sociale. Déjà sous les premiers rois, les arts manuels étaient réservés aux étrangers et aux esclaves et plus que jamais vers la fin de la République, les métiers étaient dédaignés.

Cicéron se fait l'interprète de cet ancien préjugé national en disant que les ouvriers exercent une profession sordide et qu'il ne peut rien sortir de bon d'une boutique ou d'un atelier (*De off.*, I, 42; II, 21). Il marque toutefois des degrés dans le mépris dont les diverses spécialités professionnelles étaient l'objet; le petit commerce, ajoute-t-il, est regardé comme un état sordide; le commerce en gros n'est pas extrêmement blâmable (*non est admodum vituperandum*).

En vérité, la tolérance du moraliste à l'égard des hommes de négoce était plus justifiée qu'il n'en voulait convenir et l'on ne peut se défendre du soupçon que dans ce jugement d'apparence impartiale, il s'inspirait plutôt des doctrines des philosophes grecs que des mœurs contemporaines. Dès les premiers siècles de la République, les marchands appartenaient aux industries libres et formaient une sorte de classe moyenne entre les citoyens qui vivaient de leurs revenus et ceux qui vivaient de leurs gages. Sous l'Empire, dit V. Duruy, l'on était à ce point revenu des idées des anciens Quirites que les chevaliers se livraient en grand aux opérations commerciales. Et c'est aussi bien par le commerce des Italiens résidants que par l'administration que s'est accomplie dans les provinces conquises l'assimilation des vaincus aux vainqueurs.

(4) *Code Théod.*, l. XIII, t. v, l. 23.

principes fondamentaux de la législation romaine en matière de navigation, je débute dans l'examen du système qui régissait le trafic fluvial par cette proposition interrogative : les compagnies de nautes avaient-elles le monopole des transports commerciaux sur les eaux pérennes, ou ces eaux étaient-elles également desservies par des nautes indépendants?

Et pourtant cette question se présente d'elle-même à l'esprit, quand on envisage les collèges de bateliers dans leur constitution propre et dans les principales manifestations de leur activité extérieure.

L'on se fait difficilement à l'idée que des particuliers eussent pu entrer en concurrence et lutter avec succès contre des compagnies puissamment organisées et patronnées, qui, par l'expérience technique et par la responsabilité mutuelle de leurs membres, comme aussi par la multiplicité et la variété de leurs instruments de transport, offraient au commerce d'incomparables garanties de sécurité, de promptitude et de régularité.

L'on peut douter aussi que des entreprises individuelles eussent été à même d'effectuer leurs expéditions dans les mêmes conditions d'économie et de bon marché que des affiliés qui, par le fait même de leur union corporative et de leurs rapports avec l'administration, pouvaient plus sûrement trouver des frets de retour.

L'on voudra bien considérer d'ailleurs que, d'après le système économique de l'Empire, tout industriel appartenait à un collège et que la coexistence sur un même cours d'eau de nautes incorporés et de nautes libres eût été aussi contraire à l'usage qu'à cette tendance caractéristique du monde romain, qui portait les classes inférieures à l'association. Rattaché par les liens de la solidarité professionnelle à un corps reconnu qui avait la personnalité juridique, le plébéien pouvait compter et son collège devenait à peu près pour lui ce qu'était la *gens* dans les familles patriciennes.

Enfin, comme on l'a remarqué, et cette raison ne saurait être négligée ici, les compagnies nautiques jouissaient d'immunités et de distinctions dont tout navigateur devait être jaloux et auxquelles leur recrutement n'était assurément pas étranger.

Il convenait sans doute à l'État que les fleuves fussent desservis à titre exclusif par les collèges, car il pouvait se décharger en partie sur eux du contrôle qu'exige partout la pratique de la navigation. Les statuts de chaque société imposaient nécessairement au personnel actif certaines conditions d'aptitudes, de moralité et de ressources, tout en soumettant l'exercice même de la batellerie à une stricte surveillance.

Mais si l'État avait tout avantage à favoriser cette concentration dans un corps d'industriels dont la coopération lui était si utile, il lui importait aussi de sauvegarder le principe légal de la liberté du trafic sur les voies navigables et, en réalité, ces deux intérêts n'étaient pas inconciliables. A en juger par de nombreuses dispositions concernant les collèges en général et les naviculaires en particulier, l'on doit admettre que les compagnies de nautes renouvelaient elles-mêmes leur personnel, qu'une grande latitude leur était laissée à cet égard et qu'elles étaient facilement accessibles.

L'épigraphie avec ses preuves en quelque sorte matérielles tend à confirmer la supposition que ces raisonnements suggèrent. Des inscriptions lyonnaises du IIe et du IIIe siècles mentionnent des bateliers naviguant sur le Rhône (1), d'autres naviguant sur la Saône (2), d'autres enfin naviguant sur le Rhône et sur la Saône (3) et formant trois collèges séparés et contemporains (4). Chacune de ces associations avait ainsi son domaine réservé ou son privilège, c'est-à-dire qu'indépendamment du collège des Rhodaniens et du collège des Arariciens strictement confinés, l'un sur le fleuve, l'autre sur l'affluent, il existait un collège de bateliers autorisés à fréquenter à la fois le fleuve et l'affluent (5).

Si l'on doit déduire de ces distinctions nettement marquées dans les textes que, par exemple, les bateliers dûment brevetés et qualifiés du corps des Arariciens, n'étaient pas admis

(1) *Nautæ rodanico Rhodano naviganti,* de Boissieu, 211, 212, 265, 392, 393.

(2) *Nautæ Arare navigantis,* 197, 207, 209, 260, 388, 389, 390, 391.

(3) *Nautæ rhodanici arare navigantis,* 203, 388.

(4) *Patrono splendidissimi corporis* (et non *corporum*) *Rhodanicorum et Araricorum,* 265, 395, 396.

(5) Au moyen âge, on retrouve sur le Rhin une organisation analogue,

à naviguer sur le Rhône, ne s'ensuit-il pas *à fortiori* que cette faculté devait être refusée à des particuliers étrangers au corps des Rhodaniens?

4. S'il est donc probable que le trafic fluvial appartenait exclusivement aux collèges nautiques (1), associations pour ainsi dire ouvertes, quoique soumises à des lois organiques positives, les nautes entre eux se faisaient-ils une libre concurrence de telle sorte que, dans l'exercice du privilège commun, leurs statuts ne créaient point entre eux certaines catégories fondées sur l'âge, sur l'ancienneté des services, sur les connaissances pratiques ou même sur la fortune de chacun?

De tout temps et en tout pays les corporations industrielles, à l'exemple des sociétés au milieu desquelles elles se sont formées, ont eu leur hiérarchie. En fixant l'ordre des pouvoirs préposés aux affaires communes, leur constitution établissait invariablement dans le personnel servant des divisions ou des classes auxquelles se rattachaient des prérogatives et des obligations différentes. En Angleterre et en France, l'on distinguait dans les corps de métiers les maîtres des ouvriers, en Allemagne les patrons ou *vollgenossen*, des novices ou *schutzgenossen*, etc.

Un pareil dédoublement devait exister dans les collèges nautiques de Rome et, quoiqu'aucun texte spécial n'en témoigne, le doute est à peine permis en présence du monument que les bateliers parisiens ont élevé sous Tibère et qui a été mis à jour, en 1710, sous le chœur de Notre-Dame (2). L'on remarque, en effet, dans la composition triptyque du bas-relief qui recouvre ce monument, trois personnages barbus, suivis de trois personnages imberbes, se rendant processionnellement au sacrifice.

S'il se fût agi d'une simple préséance entre *seniores* et

sinon identique. Les bateliers de l'Ill supérieure devaient confier aux bateliers de Strasbourg les cargaisons dirigées vers le bas-Rhin; il ne leur était pas loisible de les transporter eux-mêmes à destination. L'Ill était donc exploitée par deux classes de bateliers dont l'une ne pouvait naviguer dans le Rhin, tandis que l'autre naviguait à la fois dans l'Ill et dans le Rhin.

(1) Mantellier, *Histoire des marchands fréquentant la rivière de Loire*, p. 18

(2) Mowat, *Remarques sur les inscriptions antiques de Paris.*

juniores, l'aurait-on accusée sur une pierre votive destinée à perpétuer le souvenir d'un acte solennel aussi évidemment corporatif? Il paraît plus naturel de voir dans les premiers sacrificateurs des maîtres et dans les seconds des novices ou apprentis, et cette différence devait avoir une sanction dans la fonction même des nautes de Lutèce.

D'après une conjecture fondée sur certaines analogies, les uns avaient la spécialité des grandes expéditions commerciales, et les autres celle des opérations plus restreintes du petit cabotage (1).

5. En supposant que les nautes incorporés avaient effectivement le monopole de la navigation fluviale et que les transports, suivant leur nature et leur importance, étaient répartis entre les maîtres et les novices, l'on serait porté à croire que les règlements statutaires prescrivaient un certain tour de rôle propre à ménager à chacun un *quantum* de travail et de bénéfice. La *lex collegii* créait en effet entre les membres de chaque corporation romaine des rapports de confraternité d'autant plus étroits qu'ils n'étaient pas exclusivement professionnels, je veux dire qu'en général et surtout dans les derniers siècles de l'Empire, les intérêts de l'individu se confondaient à ce point avec ceux de la communauté, qu'il était en quelque sorte inféodé à celle-ci dans sa personne et dans ses biens.

Quelques textes juridiques font allusion à un tour de rôle dans des cas déterminés. Les collèges subvenaient aux charges de l'État suivant une certaine alternance et sous l'autorité des curiales, et quant aux navigateurs en particulier, l'on sait, par exemple, que chacun des membres du collège des naviculaires d'Afrique accompagnait à tour de rôle et d'après un roulement régulier les navires chargés des denrées de l'annone (2).

Il est vraisemblable que les nautes procédaient ainsi dans le service des transports publics et que, de même, ils se

(1) Sur le Rhin, au XVIe et au XVIIe siècle la grande navigation était réservée aux vieux bateliers; les jeunes avaient en partage la navigation dite intermédiaire et surtout le transport des personnes.

(2) V. Pigeonneau, *loc. cit.*, 12 et les textes qu'il cite.

succédaient par ordre dans leurs opérations ordinaires (1).

6. Existait-il un tarif fluvial proprement dit, ou, en d'autres termes, l'administration romaine prélevait-elle un droit sur la *circulation* des navires dans les eaux pérennes?

Strabon rapporte (2) qu'avant l'occupation des Gaules, les Eduens et les Sequanes riverains de la Saône se disputaient la possession du cours de la rivière pour bénéficier des *péages* qui y étaient établis. Le même auteur nous apprend (3) que Marius abandonna aux Marseillais l'exploitation du canal qu'il avait fait creuser sur le Rhône inférieur et que l'ancienne colonie phocéenne s'enrichit de cette libéralité, attendu qu'elle fit payer une taxe à *tous ceux qui descendaient et remontaient le fleuve.*

Rome simplifia sans doute le régime fiscal des pays conquis en transformant les anciens États en cités organisées sur un modèle uniforme; mais on ne peut dire que sa législation fut contraire en principe aux droits de *passage*, c'est-à-dire qu'elle proscrivit tout tribut pour le simple fait du *transit* sur les voies de communication locales. Nous savons au contraire qu'indépendamment des droits perçus sur les marchandises à l'entrée et à la sortie des provinces ou à l'entrée des villes, le *portorium*, principal impôt indirect, comprenait certains *péages* qui, tout en se distinguant de la douane et de l'octroi, leur étaient administrativement assimilés (4). Mais on remarque que les textes relatifs à cette dernière espèce de taxes (l'on en compte cinq ou six) se rapportent aux routes et aux ponts (5) et que le seul qui fasse allusion à une imposition *riveraine*, n'exclut pas la conjecture que cette imposition s'appliquait à certains passages des fleuves, c'est-à-dire à l'usage

(1) Les anciens bateliers alsaciens observaient un tour de rôle rigoureux (*Rangschiffer*), ainsi que les bateliers bâlois.

Ces derniers étaient divisés en trois classes et l'on avait soin que chaque classe comprît un nombre proportionnel d'hommes valides, de servants plus faibles et d'infirmes, afin que les bénéfices fussent équitablement partagés.

(2) Strabon, IV, 3. V. aussi Cesar., *De bell. Gall.*, I, 18.

(3) Strabon, IV, 1.

(4) M. Cagnat, *Étude sur les impôts indirects chez les Romains*, p. 140.

(5) Dig., XIX, II, 60, § 8. — Senec., *De const. sapient.*, XIV. — Suet. Vitell., XIV. — Dig., XXIV, I, 21.

des constructions fixes ou des bacs qui permettaient de les franchir et non aux bateaux en cours de voyage (1).

Notons d'ailleurs que les matières affectées aux besoins de l'État étaient affranchies de tout droit, comme aussi les marchandises que les nautes livraient au commerce pour leur propre compte (2). En sorte que la batellerie n'aurait été passible d'un péage de circulation que pour les chargements étrangers à ces deux catégories de transports. Aucun acte, si je ne me trompe, ne spécifie que ce trafic spécial fût soumis à un droit de navigation proprement dit et l'on doit présumer qu'il n'était taxé qu'aux stations de douane, c'est-à-dire, non pour le fait du passage, mais pour le fait de l'*importation* et de l'*exportation* (3).

Il n'en était sans doute pas de même sur les courants qui avaient des riverains étrangers; l'on peut notamment inférer d'un texte des Histoires de Tacite que sur le Rhin les habitants de la rive droite acquittaient un *droit de navigation* dans les eaux romaines (4).

7. Les expéditions commerciales s'effectuaient-elles suivant un tarif arrêté d'avance, ou le fret était-il fixé de gré à gré entre les parties?

Les naviculaires du Tibre (*codicarii navicularii infernates*) qui, par leur industrie à la fois maritime et fluviale, peuvent être plus justement comparés aux nautes proprement dits que les naviculaires d'Égypte et d'Afrique, touchaient un fret pour les transports de l'annone. Et cependant leur organisation spéciale les rendait bien plus dépendants de l'État que les nautes, car, sans avoir la propriété des navires qu'ils employaient, ils recevaient gratuitement les matériaux nécessaires à leur construction.

(1) Herod., II, IV, 7. « Il (Pertinax) abolit tous les droits qui avaient été créés dans un but fiscal sous le règne de la tyrannie et qui étaient perçus *sur les rives des fleuves,* dans les ports des villes et aux croisées des routes.

(2) C. Théod., XIII, v, 23-24.

(3) La distinction sur laquelle porte cette discussion sommaire, est nettement indiquée dans l'article 115 de l'acte final de 1815, ainsi conçu : « les douanes des États riverains n'auront rien de commun avec les droits de navigation. On empêchera par des dispositions réglementaires que les fonctions des douaniers ne mettent pas d'entraves à la navigation, etc. »

(4) IV, 64-65.

Les collèges de nautes, eux, malgré leurs obligations perpétuelles envers l'administration, se géraient plus librement et leur matériel leur appartenait en propre. Dès lors, il ne paraît pas douteux qu'ils ne fussent rétribués pour leur service public et qu'un tarif ne réglât le loyer de leurs bateaux d'après l'importance, la nature et la destination des chargements.

Ce tarif servait probablement de norme approximative pour les affrétements particuliers.

8. L'on a des notions plus certaines et plus précises sur la partie de l'administration romaine qui concernait l'entretien et l'amélioration de la navigabilité des fleuves et rivières.

Les ouvrages de cette catégorie rentraient dans les attributions de l'État et on y employait souvent les soldats des légions riveraines (1) et même les corporations locales (2). Les collèges de nautes étaient sans doute plus particulièrement chargés du maintien du chenal et de son balisage (3).

Les propriétaires lésés par les travaux de l'administration, n'avaient aucun recours contre elle (4). Tel n'était point le cas, lorsque ces travaux avaient été exécutés par des particuliers dûment autorisés à cet effet (5); les droits des tiers étaient expressément réservés (6) et le constructeur donnait une caution d'une durée de dix ans pour couvrir les dommages que son entreprise pouvait causer (7).

La défense des rives appartenait également à l'État; les riverains toutefois avaient aussi le droit d'y pourvoir et cela sans autorisation préalable (8); mais alors les tiers étaient garantis contre tout préjudice par une caution et cette caution devait être demandée dans le cours même des réparations.

(1) Suet., *De Octav.*, c. 18.

(2) C. Théod., 14, 27, 2.

(3) Sous son ancienne constitution, la ville libre de Strasbourg se reposait sur la corporation des bateliers du soin de veiller au bon état du chenal du Rhin, d'y installer des poteaux ou des bouées et même d'entretenir les chemins de halage.

(4) D. 39, 3; loi 2, § 3.

(5) D. 43, 8; loi 7.

(6) D. 43, 8; loi 2, § 10.

(7) D. 39, 2; loi 15, § 2.

(8) D. 43, 15; loi 1.

En général, il était défendu d'exécuter des ouvrages nuisibles à la navigation ou de nature à changer le cours de la rivière (1).

9. La police des fleuves et des ports, le soin de leur conservation, la surveillance du trafic, surtout de celui qui intéressait plus directement l'État, la perception du *Portorium* aux diverses stations riveraines nécessitaient l'emploi d'un personnel de spécialités diverses, qui accomplissant partout les mêmes offices, devait peu varier dans son organisation.

A cet égard les renseignements font presque complètement défaut et l'on ne peut guère y suppléer que par voie de comparaison et de raisonnement. Encore n'arrive-t-on ainsi qu'à de minces résultats. L'on ne s'expliquerait pas, par exemple, que pour le service hydraulique dont je viens de résumer très succinctement les règles, il n'y eût pas eu sur chaque grand cours d'eau un *curator alvei et riparum* comme il en existait un sur le Tibre (2). Chaque voie navigable, en effet, a son régime naturel propre et exige un traitement qui ne saurait être abandonné sans danger à l'initiative des autorités locales et moins encore à celle des riverains. L'on sait d'ailleurs que le génie romain était aussi méthodique qu'entreprenant dans le domaine des corrections fluviales et l'expérience dont témoignent ses œuvres sur le Rhin, sur le Rhône et sur le Danube, ne pourrait s'expliquer sans une administration technique régulière représentée sur les eaux intérieures par des *ingénieurs spéciaux*.

La *Notitia dignitatum* fait mention d'un *præfectus classis fluminis Rhodani Viennæ sive Arelati;* elle cite également un *præfectus classis Araricæ Caballoduno* (3). Quelques auteurs ont pensé que ces fonctionnaires étaient chargés de surveiller et de régulariser le mouvement des navires employés par l'administration de l'annone. D'autres ont cru qu'ils avaient uniquement pour mission de préserver la navigation contre les pirates.

L'on n'ignore pas que des bâtiments de l'État (*naves luso-*

(1) D. 18, 12-13.
(2) Orelli, 1172, 4910, etc.
(3) De Boissieu, p. 397.

riæ) occupaient tous les fleuves situés aux confins de l'Empire, tels que le Rhin, le Danube, l'Euphrate et le Nil, et comme le plus souvent, lorsque les historiens en parlent, il s'agit d'opérations de guerre, l'on doit admettre qu'ils avaient une destination essentiellement militaire. Les fleuves de l'intérieur, le Rhône et la Seine entre autres, avaient également leurs navires armés qui stationnaient de préférence aux embouchures, mais qui apparaissaient aussi dans les ports d'amont; une flottille séjournait notamment à Paris et à Châlon-sur-Saône.

Cependant, il pouvait ne point y avoir eu incompatibilité entre les deux fonctions qu'attribuent au *præfectus classis* les commentateurs du titre rapporté par la *Notice*. Sans doute, le préfet de la flottille fluviale avait, avant tout, à garder les frontières et à protéger la navigation commerciale contre les attaques des Barbares; mais ne devait-il pas en même temps exercer sa surveillance sur cette navigation qui représentait (nous avons vu à quel titre) un intérêt public de premier ordre (1)? Peut-être était-il assisté, dans cette tâche spéciale par les *annonarii riparii* dont il est question dans une inscription lyonnaise et qui semblent avoir été préposés à la réception et à l'expédition des redevances en blé ou à leur emmagasinement temporaire (2).

Doit-on considérer comme un inspecteur civil du trafic fluvial le *præfectus aquæ* dont on lit le nom sur une inscription découverte aux bords du Rhin, à Kastel, près de Mayence (3)? Rien ne le prouve, car la lecture du mot *aquæ* n'est pas certaine, et le fût-elle, il ne s'ensuivrait pas que le mandat de l'agent dont il s'agit eût un rapport nécessaire avec la navigation (4).

(1) Son rôle, dans ce cas, n'aurait pas été sans quelque analogie avec celui que remplissent de nos jours les commandants des bâtiments de guerre stationnés aux embouchures du Danube et qui, aux termes de l'article 18 du traité de Paris de 1856, sont chargés « d'assurer l'exécution des règlements de navigation. »

(2) De Boissieu, *loc. cit.*, 387.

(3) Brambach, *C. inscrip. Rhen.*, 1329.

(4) Le magistrat de Rome qui portait le titre de *curator* ou *præfectus aquarum* (et non *aquæ*) était absolument étranger au service de la navigation. Il avait à pourvoir la ville d'eau potable et à régler toutes les questions rela-

10. En résumé, et tout en faisant la part des conjectures auxquelles on est réduit par l'insuffisance des documents tirés de l'histoire, de la législation et de l'épigraphie, l'on constate que le régime de la navigation fluviale, aux temps de Rome, était intimement lié au système plus ou moins uniforme des corporations qui représentaient dans leurs différentes industries le travail national. Les fleuves et leurs affluents praticables étaient exploités par des collèges nautiques dont la forte organisation était modelée sur celle de la cité, et s'il était besoin d'un exemple pour démontrer que ces institutions locales se conciliaient avec le caractère propre des eaux faisant partie du domaine public, l'on rappellerait que les associations batelières ont été reconnues par le Congrès de Vienne, c'est-à-dire par l'assemblée européenne à laquelle l'on rapporte généralement le triomphe des libertés fluviales contemporaines (1).

II.

Régime de la navigation intérieure au moyen âge.

11. Après les grandes invasions du v[e] siècle et dans la période confuse qui suivit la chute de l'empire d'Occident,

tives aux concessions d'eau faites aux particuliers. S'il fallait lire sur l'inscription de Kastel *præfectus aquæ*, l'on devrait voir dans C. CARANTINVS MATERNVS un fonctionnaire investi de l'administration des eaux d'une ville de province plutôt qu'un agent supérieur de la navigation.

Il est plus probable que le monument de Kastel portait *præfectus aquensis* et qu'il rappelle un magistrat dépendant d'un municipe commençant par *aquæ*, comme *Aquæ Sextiæ Aquæ Helvetiæ* ou *aquæ Mathiacæ* et dont les habitants étaient des *aquenses*.

En 1830, M. de Bourcourd, délégué hollandais à Mayence, fit hommage aux membres de la commission centrale de la navigation du Rhin d'une lithographie qui reproduisait le monument du *præfectus aquæ* de Kastel, en qualifiant celui-ci *d'ancien collègue*.

(1) Le Congrès de navigation réuni à Vienne en 1886 a émis le vœu que sur les fleuves, rivières canalisées et canaux, il s'établisse des associations de bateliers pour le transport des marchandises qui, par leur nature, ne s'expédient pas généralement à pleine charge et s'envoient cependant à de grandes distances. Les expéditions se feraient par ordre de priorité.

l'organisation des collèges nautiques contribua sans doute à entretenir sur les eaux intérieures une certaine activité. Cette présomption n'a rien que de vraisemblable en ce qui concerne du moins la région que nous avons plus particulièrement observée et où, grâce à l'heureuse répartition et à la richesse des bassins hydrographiques, l'industrie batelière était en pleine prospérité.

Les Barbares qui s'étaient successivement cantonnés dans les Gaules, les Francs sur le Rhin, sur la Meuse et sur l'Escaut, les Burgundes sur la Saône, sur le Rhône et sur la Durance, les Wisigoths sur la Loire et sur la Garonne, ne substituèrent point de prime abord leur souveraineté à celle de Rome. Ce fut en auxiliaires de l'Empire plutôt qu'en conquérants qu'ils s'imposèrent aux populations gallo-romaines, et loin de détruire systématiquement les institutions nationales, ils s'en donnèrent comme les gardiens en se les assimilant (1). Les collèges durent survivre à ce régime mixte, qui alliait à la violence un certain respect des coutumes locales et des principes fondamentaux du droit établi. Ils virent probablement se relâcher, puis se rompre les attaches qui les avaient si longtemps associés à l'administration publique, mais l'on ne peut admettre qu'ils aient brusquement cessé de fonctionner comme agents principaux de la production et des échanges, et, dans ces conditions nouvelles, le rôle des nautonniers ne fut pas le moins utile, car les cours d'eau offraient incomparablement plus de sécurité que les voies de circulation terrestres.

Le code des Francs Saliens, la loi des Burgundes, celle des Wisigoths démontrent que, même à cette époque, la navigation fluviale n'était pas absolument oubliée; les textes qui la concernent répondent sans doute aux mœurs du temps; ils ont surtout un caractère pénal et tendent notamment à protéger la propriété flottante. Mais sous la monarchie franque, à la fin du VIe siècle, de nombreux édits royaux pour-

(1) « Dans la Gaule les institutions administratives et judiciaires de l'Empire se maintinrent à côté des institutions barbares, tout en se modifiant insensiblement par le contact. » Dalloz, *Essai sur l'histoire générale du droit français*, p. 64. — Voir aussi sur la continuité du droit romain l'*Histoire du droit romain au moyen âge*, par de Savigny.

voient à l'entretien et à la surveillance des rivières; ils prescrivent la répression des abus fiscaux et dénotent la pensée de sauvegarder l'ancien trafic du midi avec le nord de l'Europe. C'était, en effet, dans cette direction, par le Rhône, la Saône, la Loire, la Seine, le Rhin, la Meuse et l'Escaut que s'effectuaient, depuis les premières années du principat, les expéditions des produits de l'Italie, du Levant, de la Suisse et de la Gaule méridionale.

Du VIIe au XIe siècle, la batellerie subit de nombreuses vicissitudes qui en modifièrent profondément le régime. Dans cette longue phase de transformations politiques et d'anarchie, où la civilisation recule et semble sur le point de périr, ce n'est que par intermittences que fonctionnent les organes de plus en plus affaiblis de la vie économique.

D'une part, et par suite d'événements intérieurs qui changent, déplacent et morcellent l'autorité, le commerce s'arrête, les voies de communication sont matériellement négligées, et, en l'absence de toute police commune, l'arbitraire y multiplie les entraves fiscales et administratives. L'usage des cours d'eau en particulier devient de plus en plus difficile et onéreux; on construit des barrages et des moulins qui gênent la navigation; les chemins de halage sont envahis par les propriétaires riverains et partout, d'étape en étape, s'appesantit sur le passant le joug des péages seigneuriaux.

Des causes extérieures viennent aggraver la détresse publique. Au VIIe et au VIIIe siècle, le Levant et les pays méditerranéens, qui alimentaient en grande partie le trafic de l'Occident, sont à peu près interceptés par les conquêtes musulmanes. Des pirates normands, saxons et arabes infestent les embouchures des fleuves et leurs parages maritimes. Un moment refoulés sous Charlemagne, ils renouvellent leurs incursions jusque dans l'intérieur des terres. Au IXe et au Xe siècle, les Normands sont échelonnés sur l'Escaut de Gand à Condé, sur la Somme d'Abbeville à Amiens, sur la Seine de Rouen à Melun; ils remontent la Loire, la Charente, la Garonne et le Rhin.

12. Cependant si la navigation, comme le commerce, souffre de la confusion et des désordres inséparables d'un état de transition d'aussi longue durée, elle est plus directement

atteinte par les institutions nouvelles qui surgissent insensiblement de ce chaos. L'établissement des Francs en Gaule n'eut pas, comme celui des Wisigoths et des Bourguignons, le caractère d'une occupation en masse, c'est-à-dire d'une véritable immigration nationale. Les Francs conquirent successivement le pays par groupes, sous la conduite de chefs différents et ceux-ci disposant de la majeure partie des territoires envahis comme d'une propriété, inaugurèrent le système bénéficial par l'attribution de parcelles de ces territoires à leurs compagnons d'arme ou leudes suivant les services rendus.

En cet état de choses les routes et les rivières passèrent du domaine public dans le domaine de la couronne ; elles devinrent proprement régaliennes, sans que l'on puisse toutefois les considérer désormais comme des dépendances royales dont le libre usage n'appartenait plus légalement aux régnicoles. L'on remarque en effet que sous la dynastie des Carlovingiens et sans doute avant elle, le droit régalien sur les eaux navigables est essentiellement fiscal, c'est-à-dire que le pouvoir central ne s'en montre jaloux qu'en ce qui touche les revenus de l'exploitation de ces eaux. Charlemagne dans ses Capitulaires de 779, de 805 et de 806 s'applique surtout à sauvegarder cet intérêt vis-à-vis des grands feudataires du royaume, et ses successeurs allemands continuent à défendre la prérogative royale de plus en plus méconnue.

Les anciens codes germaniques confirment la distinction que je relève, en ce sens qu'ils ne qualifient nulle part les fleuves de propriété du souverain et qu'ils consacrent implicitement par cette omission la maxime libérale de la législation romaine. Certains textes même autorisent à conclure qu'à cette époque du moins, la tradition léguée par les jurisconsultes de Rome n'était pas perdue. Ainsi la loi saxonne du VIIIe siècle adopte positivement la solution d'Ulpien en ce qui regarde la destination publique du lit fluvial abandonné (1). Elle souscrit de la sorte au principe général d'où découle cette solution, c'est-à-dire à celui qui s'applique au courant lui-même.

Mais cette réserve, si importante qu'elle puisse paraître au point de vue purement juridique, n'a en réalité qu'une va-

(1) D., l. 1, § 7.

leur minime. La faiblesse des gouvernants, leurs libéralités bénéficiales, les usurpations successives des seigneurs la rendront de plus en plus illusoire et à la longue la liberté fluviale disparaîtra sous l'oppression financière des privilégiés riverains.

Au VIIe siècle déjà, je l'ai dit, l'on *barre* les fleuves au moyen de cordes ou de chaînes pour assurer les perceptions et il arrive même que les navires sont arrêtés pour l'acquittement du *pontaticum* là où les ponts n'entravent en rien la navigation (1). C'est la négation brutale de la liberté que les constitutions maintiennent en théorie. C'est en même temps la preuve flagrante d'un abus qui passera bientôt à l'état de système en dépit des lois les plus formelles : les péages ne sont plus une véritable *contre-prestation*, c'est-à-dire qu'ils ne représentent plus le denier payé par la marchandise pour prix des facilités et de la protection garanties aux transports (2).

En France, le droit fluvial est plus net et à certains égards plus sincère que le droit germanique en tant qu'il se prononce sur la nature des liens qui rattachent le régime des fleuves à la souveraineté du chef de l'État. La batellerie est aussi pressurée en deçà qu'au delà du Rhin ; mais ici la tyrannie féodale ne ment pas à la loi ; celle-ci du moins ne contredit pas le fait d'une manière aussi tranchée que les constitutions allemandes si affirmatives et en même temps si vaines dans leurs formules de liberté et de sécurité commerciales.

Les fleuves français sont positivement propriétés royales.

(1) L'on peut citer à ce propos le curieux capitulaire intitulé « *De injustis teloneis et consuetudinibus,* » qui fut lu dans l'assemblée populaire d'Aix-la-Chapelle la 5e année du règne de Louis le Débonnaire, c'est-à-dire en 819 :

« Là où du temps de notre ancêtre Pépin, un droit était établi, ce droit doit continuer à être perçu; mais là où un droit nouveau a été introduit, il est interdit de le prélever désormais.

« Là où il n'est pas nécessaire pour franchir le fleuve de passer par un pont, là où un bateau n'aborde pas, ou là où il n'achète, ni ne vend rien, tout droit doit être aboli.

« Nul ne doit non plus être forcé de passer sur un pont, lorsqu'il peut atteindre l'autre rive à côté de ce pont. »

(2) Plusieurs capitulaires du IXe siècle déclarent explicitement que les péages sont essentiellement *compensateurs*. Ce principe est confirmé en Allemagne par Frédéric II en 1235, par Rodolphe de Habsbourg en 1281, par Albert en 1303.

La coutume de Meaux dit (art. 182) : « On tient que tous les fleuves navigables sont au Roy, s'il n'y a seigneur qui ait titre particulier. » Les lettres de Charles VI datées de Paris, 28 août 1388, portent : « Notre procureur nous a exposé que jaçoit *ce que de tout et ancien temps*, Nous seul et Nos prédécesseurs roys de France ayons droit, possession et saisine de toute la rivière du Rosne, etc., etc. (1). »

Sans doute le principe d'appropriation si franchement accusé dans ces textes n'excluait pas nécessairement celui de la liberté de la navigation, et j'ai noté qu'à l'origine du droit nouveau, c'étaient surtout les éléments productifs des rivières que s'était attribués la couronne, c'est-à-dire les *péages* et, ajoutons-le, les revenus de pêche, d'irrigation, d'usines, etc. Mais la navigation elle-même ne pouvait échapper aux étreintes de la souveraineté fluviale ainsi spécialisée, du moment surtout que cette souveraineté s'exerçait par voie de délégation et sous forme de don ou d'octroi bénéficial. Elle devait fatalement participer de la nature des concessions qui, essentiellement individuelles, constituaient de véritables privilèges. Les péages la mettaient à la discrétion des seigneurs riverains et la liberté de l'industrie des transports par eau n'était plus qu'un vain mot.

13. Que devait-il résulter de ce système de fiscalité à outrance? Interceptés de distance en distance par des barrières que bateliers, marchands et voyageurs ne pourront plus fran-

(1) Ce principe reçut plus tard une consécration plus formelle et plus générale. Ainsi une ordonnance royale de 1669 dit, tit. 27, art. 41 : « Déclarons la propriété de tous les fleuves et rivières portant bateaux de leurs fonds, sans artifice et ouvrages de mains dans notre royaume et terres de notre obéissance, faire partie du domaine de la couronne, nonobstant tous titres et possessions contraires, sauf les droits de pêche, etc. »

Un édit d'avril 1683 ajoute : « Comme les grands fleuves et rivières navigables appartiennent en pleine propriété aux rois et aux souverains par le seul titre de leur souveraineté, tout ce qui se trouve renfermé dans leurs lits, comme les îles, péages, bacs, pêches, etc., nous appartiennent... mais comme ensuite des remontrances qui nous auraient été faites, nous aurions bien voulu nous relâcher quelque chose des droits que nous y avions par le titre de notre couronne en faveur de ceux qui en jouissent... confirmons en la propriété, possession et jouissance des îles, îlots, atterrissements, droits de pêche, etc., tous les propriétaires qui apporteront des titres de propriété authentiques, etc... »

chir sans y laisser quelques dépouilles, les courants navigables perdront tout crédit comme voies ordinaires de circulation et les tarifs qui y frapperont impitoyablement « toutes manières de denrées et de marchandises, » quelque modique qu'en soit la quantité ou le prix, forceront le commerce à rechercher de plus sûrs débouchés. On abandonnera les rivières ou certaines sections de leur parcours et il arrivera même que des ports situés sur le même bassin établiront entre eux des relations régulières par une route intérieure parallèle à ce bassin.

Ce régime violent ne pouvait survivre à l'état de barbarie qui l'avait fait naître et quand le monde occidental chercha à se dégager des liens multiples de la décentralisation, la réaction se produisit d'elle-même. De l'abus sans frein surgit la résistance. Dès le XIe siècle l'esprit d'association se réveille; les artisans se rapprochent et se liguent par métier, et l'on voit apparaître les rudiments des ghildes et des hanses dont la puissante initiative se manifestera plus tard dans le domaine administratif et politique.

En France c'est la hanse parisienne ou marchandise de l'eau, la hanse de Rouen, celle des marchands fréquentant la rivière de Loire et les fleuves descendant en icelle; c'est la compagnie des négociants en vins et armateurs de Bordeaux. En Allemagne, ce sont, indépendamment de la célèbre hanse du nord, les corporations de marchands et de bateliers qui s'organisent sur les principaux fleuves, notamment sur chaque section du Rhin et sur ses principaux affluents. Partout, au nord comme au midi, un même sentiment répond aux mêmes besoins; la similitude des intérêts provoque les mêmes coalitions; partout on se prépare à lutter contre l'arbitraire féodal que l'autorité souveraine ne sait plus réprimer.

Ne sont-ce point les anciennes traditions des collèges nautiques qui se renouent au sein des compagnies fluviales françaises et des tribus batelières du bassin rhénan? Disons plus : ces traditions ne se sont-elles point conservées dans cette classe spéciale d'artisans dont l'industrie, comme on l'a dit avec raison, est essentiellement héréditaire? Bien des considérations autorisent à le supposer, quelque lacune que présente l'histoire des cinq siècles écoulés depuis les invasions.

Ainsi que j'ai cru pouvoir l'expliquer déjà, les corporations qui s'étaient formées dans les grands centres gallo-romains, n'avaient assurément point disparu sous les ruines de l'Empire, pas plus que la société elle-même qui durant cinq siècles les avait vues grandir et se fortifier. Aux prises avec les mêmes nécessités économiques, les nouveaux venus durent les épargner, sinon dans leur constitution organique, du moins dans leur activité professionnelle. Elles continuèrent à représenter, à côté de l'aristocratie terrienne, une sorte d'aristocratie industrielle et commerciale dont l'influence ne pouvait que s'accroître à mesure que les grands propriétaires s'isolaient des cités.

Les associations fluviales en particulier n'auraient-elles point emprunté une stabilité propre à la nature permanente et relativement immuable de leur domaine naturel? Pour elles du moins, il ne paraît pas présomptueux de réduire de deux siècles, sinon de plus, l'intervalle qui sépare les collèges romains des compagnies franco-germaniques. Un capitulaire de Charlemagne de l'an 805 contient en effet l'ordonnance suivante : « *Ut quandocumque navigium mittere volumus, ipsi seniores in ipsis navibus pergant et ad hoc sint preparati.* »

Il y avait donc alors et selon toute vraisemblance bien avant cette époque, des bateliers qualifiés d'anciens, c'est-à-dire, des maîtres, il y avait donc aussi des jeunes bateliers ou apprentis, comme aux temps de Rome (1), distinction qui dénotait une hiérarchie et par conséquent une organisation corporative de navigateurs fluviaux (2).

Cet argument semble confirmé par les *Articles* de la tribu de l'*Ancre* de Strasbourg rédigés en 1350, qui rappellent en maints passages l'antique origine (*uralt*) de l'association alsacienne et où l'on trouve notamment cette énonciation textuelle : « L'on sait que la batellerie de Strasbourg existe depuis que Strasbourg existe (3). »

(1 Voir § 4, ci-dessus.

(2) Les statuts de plusieurs tribus de bateliers alsaciens et suisses du moyen âge donnent aux maîtres le titre d'*anciens* ou de grands bateliers.

(3) Strasbourg et les principales villes commerçantes du Rhin étaient rangées parmi les *emporia*, qui, sous la domination franque, avaient plus particulièrement conservé l'organisation des anciens municipes romains.

14. Quoi qu'il en soit, observons, sinon dans leur ensemble, du moins dans quelques-unes de leurs manifestations les plus caractéristiques, ces unions corporatives dont le réveil et la vitalité naissante justifient si bien ce jugement de Voltaire : quand la société générale est bien organisée, on ne fait guère d'associations particulières. Et de même que pour figurer sous ses principaux traits l'administration fluviale romaine, j'ai pris pour type le système introduit sur le principal courant gallo-romain, c'est à l'étude des faits relatifs au bassin rhénan que je crois devoir surtout consacrer la suite de ces recherches. Le moyen âge se reflète en effet avec une vigueur singulière dans les eaux toujours disputées du grand fleuve germanique. C'est près de ces rives et particulièrement en vue de sa réglementation qu'ont été promulgués les premiers capitulaires des rois francs sur la navigation; nulle voie commerciale n'a subi plus de changements dans son régime administratif et politique et l'on sait quelle place elle occupe dans l'histoire du droit fluvial moderne.

L'aristocratie qui s'était élevée à l'ombre des maisons franques, était devenue de plus en plus puissante sous les princes des maisons de Saxe, de Franconie et de Souabe, et l'empire Allemand ressemblait moins à une monarchie qu'à un Etat oligarchique. Les petits comtes et barons dont les châteaux fortifiés bordaient le Rhin, se distinguaient par leur audace et par les pratiques vexatoires dont ils usaient à l'égard des navigateurs. Incessamment menacé le long des domaines de ces hommes de proie, le fleuve était devenu un véritable coupe-gorge.

Dans les années 1226 à 1236, sous le règne de Frédéric II, Mayence, Worms, Spire, Strasbourg et Bâle se concertèrent pour assurer à leur commerce une protection commune. Des évêques se joignirent aux cinq cités riveraines, puis, après eux, d'autres villes de la Suisse et de la Westphalie, et le 25 juin 1255 une ligue imposante se constitua, qui comprenait soixante-dix associés et s'étendait au Rhin tout entier ainsi qu'à une grande partie de l'Allemagne centrale.

Reconnues par Guillaume de Hollande, les *civitates conjuratæ* (tel est le titre qu'elles portent dans la *Formula pacis* de 1255), s'avisèrent tout d'abord des moyens de repousser la

force par la force, et elles organisèrent à cette fin une armée de terre et une flottille fluviale. Entre Bâle et le confluent de la Moselle, cette flottille ne comptait pas moins de cent bateaux montés.

Les navires de ommerce ne purent aborder que dans les ports de la ligue et le passage fut interdit aux navires ennemis, c'est-à-dire, non fédérés. Un *bundzoll* fut créé pour subvenir aux dépenses communes.

Mais la sécurité une fois rétablie, c'était surtout des péages seigneuriaux qu'il importait de s'affranchir. En 1268 les cités obtinrent de la Diète l'abolition de toutes les taxes autres que les anciennes taxes impériales et à quelque temps de là, se faisant justice elles-mêmes, elles ordonnèrent la démolition de tous les bureaux de perception échelonnés entre Strasbourg et Cologne (1). Plusieurs châteaux rhénans furent détruits (2).

Renouvelé en 1317, le pacte d'union fut scellé en 1338 par l'institution d'un tribunal arbitral composé de neuf juges délégués.

Cependant les princes et à leur tête les ducs de Bavière, les comtes de Wurtemberg et les margraves de Bade, ne voyaient pas de bon œil une association publique qui, si bienfaisante qu'elle se montrât à tant d'égards, rivalisait par son autonomie avec leur propre autorité. Déjà vers la fin du XIIIe siècle, ils s'étaient octroyé à eux-mêmes certains privilèges fiscaux qui devaient émaner de l'initiative souveraine et pour en jouir plus sûrement, eux aussi, comme si l'exemple des *civitates conjuratæ* leur avait marqué la voie, ils conclurent une alliance dite *Löwler Bund* autour de laquelle se groupèrent bientôt un grand nombre de comtes, de barons et de chevaliers.

L'empereur Albert, il est vrai, s'était formellement pro-

(1) En 1349, Strasbourg, pour réagir contre certaines impositions princières, barricada le fleuve au moyen de pilotis et de chaînes et intercepta ainsi toute communication avec le haut-Rhin. Cette barrière fut maintenue pendant trente mois; elle occasionna une grande disette dans les pays riverains et amena les princes à résipiscence (Herrman, *Notices hist. sur Strasbourg,* 1819, p. 20).

(2) Le plus redouté était le *Rheinfels,* construit en 1246 et appartenant au comte Dietrich de Katzenellenbogen. Assiégé plusieurs fois par les confédérés, il résista grâce à sa position élevée et à la solidité de ses murailles.

noncé contre leur usurpation (1), mais au milieu du XIVe siècle Charles IV publia la Bulle d'or qui leur reconnut à titre perpétuel et irrévocable le droit d'imposer la navigation et d'en régler les différents services dans des conférences périodiques (2).

La déchéance des villes devait être la conséquence d'un acte constitutionnel qui transférait aux électeurs l'une des plus anciennes prérogatives impériales et de fait, un conflit ayant éclaté entre le *Löwler Bund* et les cités, celles-ci furent défaites dans deux rencontres sanglantes qui eurent lieu près de Weil et de Worms sur le Rhin. Leur union avait duré plus d'un siècle et demi.

15. A partir de la Bulle d'or, une ère nouvelle s'ouvre pour la batellerie rhénane qui, soumise tout d'abord à l'autorité exclusive de la couronne, puis gérée par les villes sous l'égide du souverain, relève désormais de la direction électorale.

Dès le principe, le pacte des électeurs avait revêtu un caractère essentiellement administratif; il le conserva pendant toute sa durée, c'est-à-dire, jusqu'à l'issue du XVIIe siècle. L'intérêt fiscal y eut une part prépondérante et se traduisit de prime abord par une aggravation de taxes qui obéra le trafic au point de provoquer en 1378 le retrait des récentes concessions impériales. Cette mesure resta sans effet et comme les villes étaient désarmées, le commerce commença à éviter la voie fluviale pour emprunter dans diverses directions les routes terrestres (3).

Ce fut alors qu'on imagina les *Wehrzölle,* c'est-à-dire que les princes s'entendirent avec les baillis rhénans pour établir sur les routes des *droits compensateurs* aussi élevés que ceux prélevés sur la navigation (4).

(1) Ils avaient répondu : telonea nostra longo tempore debite accepimus et antecessores nostri longo tempore receperunt et eos reges romanorum nimium turbarunt. Unde et nos hæc telonea nolumus resignare.

(2) Chap. XIII de la Bulle d'or.

(3) Des expéditions furent organisées par le Hundsrüken ou le long de la Lahn vers Francfort-sur-le-Mein.

(4) « Nous ne voulons pas permettre que des Pays-Bas ou vers les Pays-Bas, l'on emploie les routes de terre, notamment entre Strasbourg en aval

Il serait difficile de résumer l'œuvre des conférences électorales ou *zollkapitel* qui se réunirent à des intervalles assez rapprochés de 1354 à 1717. Si l'on retrouve dans les annales de l'Empire la trace de nombreuses délibérations suscitées par les actes abusifs de ces assemblées locales (1), il n'en reste pas moins acquis que l'administration électorale a utilement réglementé plusieurs branches de l'exploitation fluviale, tels que l'entretien du chenal et des chemins de halage, la police des ports, le contrôle des chargements, etc., et que maintes dispositions organiques, appliquées par elle, sont restées en vigueur même après sa dissolution (2).

Remarquons d'ailleurs que les *zollkapitel* de Cologne et de Bingen ont toutes les apparences de syndicats riverains analogues aux commissions mixtes préposées de nos jours à la surveillance des courants internationaux. Ils ont créé une sorte de communauté fluviale, instituant souvent des employés communs et répartissant entre leurs commettants la direction de certains services par voie de délégation.

16. Les associations de batellerie, pas plus que celles des autres métiers, n'avaient succombé avec la ligue si longtemps puissante dont elles représentaient l'un des éléments les plus actifs et les plus résistants. Il semble, au contraire, que leur vitalité se manifeste par une organisation plus régulière, par un esprit de corps plus jaloux et, quoique leur rôle varie dans les différents *emporia* du Rhin, elles y occupent un rang qui

jusque vers Berka, des deux côtés du Rhin et réciproquement en amont entre ces points et nous entendons défendre ces routes par des droits compensateurs » (Conférences de 1557 et 1571).

L'on trouve dans l'histoire de la municipalité parisienne l'exemple de procédés non moins arbitraires. Il arrivait parfois que les approvisionnements de marchandises encombrantes, tels que bois et charbon expédiés de Mantes sur Paris, suivaient la Seine sur un certain parcours, étaient déchargés dans un port en aval de Paris et de là gagnaient leur destination par terre, afin de se soustraire au joug de la hanse parisienne. Lorsque ce genre de « fraude » était constaté, la cargaison était confisquée et une amende supplémentaire frappait le délinquant comme si l'expédition s'était faite par eau sur tout le parcours « sans prendre compagnie parisienne. »

(1) Voir notamment à ce sujet les actes des diètes d'Eslingue de 1571 et de 1573, ceux des diètes de Dinkelspühl de 1584 et d'Ulm de 1585.

(2) Jusqu'en 1803.

rappelle, à certains égards, la condition sociale des nautes gallo-romains (1).

Considérons, par exemple, dans la sphère de son activité municipale, la tribu de l'*Ancre* de Strasbourg que j'ai déjà citée et qui a toujours passé pour la principale école des navigateurs rhénans.

Les bateliers ou *schifflüte* de Strasbourg, avant de paraître comme tels au nombre des corporations ouvrières de la ville libre, étaient en même temps marchands, et c'est à ce double titre qu'ils appartenaient à la catégorie des *constabularii* ou *constoffel*, qualification qui s'appliquait aux membres de la haute bourgeoisie et désignait proprement le citoyen aux temps où l'aristocratie dirigeait les affaires. Aussi étaient-ils exempts des prestations et corvées que l'autorité épiscopale exigeait des autres artisans (2).

En 1331, les *schifflüte* se dédoublèrent en formant deux tribus, celle des bateliers et celle des marchands. Mais il semble que loin de nuire à leur considération, ce partage ne fit que rehausser leur situation industrielle et politique. Ils furent officiellement classés en tête des maîtrises et, lorsqu'après les révolutions locales des XIV[e] et XV[e] siècles, la bourgeoisie alsacienne prit définitivement le dessus sur les nobles organisés en curies, le conseiller ou *rathsherr*, que la compagnie de l'*Ancre* déléguait au Sénat, prit le pas sur tous ses collègues (3).

« Notre industrie, est-il écrit dans les statuts de 1446, a été de tout temps la plus estimée à Strasbourg. » Et, en réalité, c'était surtout aux bateliers que la cité alsacienne devait son renom et sa prospérité.

(1) V. § 2, ci-dessus.

(2) « Ils étaient simplement chargés des messages de l'évêché. Cet emploi était considéré comme particulièrement honorable, ainsi que le démontre ce passage du premier code de Strasbourg :

« Hiis ex parte episcopi talis honor exhibendus est, quod in summis festivitatibus, quando homines suos invitaverit, debent honestas coram ipso (episcopo) sedes habere ad prandium, ut eisdem hominibus suis eo notiores efficiantur. »

(3) Le second dignitaire de la tribu avait le privilège de détenir l'une des clefs des archives de la ville.

Presque partout d'ailleurs, en Allemagne comme en France, l'on voit les bateliers exercer cette sorte de primauté qui s'imposait pour ainsi dire d'elle-même dans les grands centres de négoce. Ce n'est pas seulement que l'industrie fluviale était des plus anciennes et que la tradition collégiale de Rome l'avait plus particulièrement marquée de sa forte empreinte. Si de nos jours, malgré leur perfectionnement, les routes et les chemins de fer ne remplacent point les courants naturels comme agents mis au service de l'activité sociale dans le domaine de la production et des échanges, si la navigation intérieure, lorsque le privilège ou toute autre restriction n'en entrave point l'essor, facilite essentiellement la circulation économique des éléments de travail, c'est-à-dire des matières qui ne peuvent être utilement déplacées qu'à prix réduit, dans quelle mesure incomparable les artères navigables ne devaient-elles point contribuer au développement de la richesse et de la puissance publiques en ces temps de trouble et d'insécurité où les communications terrestres étaient d'un usage aussi précaire qu'onéreux? Inféodés au commerce qu'ils avaient tout d'abord pratiqué eux-mêmes, les bateliers en étaient les principaux et parfois les seuls auxiliaires et la situation qu'ils s'étaient faite au sein des associations corporatives locales les mettait d'autant plus en relief que leur action dépassait l'enceinte des villes et souvent même les limites des territoires étrangers.

17. En France, les compagnies fluviales qui s'étaient constituées du XIe au XIIe siècle, n'avaient pas tardé, elles aussi, à gagner en influence et en autorité. Cependant elles n'avaient point eu recours aux procédés violents qui firent triompher sur le Rhin les *villes conjurées*. C'est par voie de rachat des péages et en assumant l'obligation d'entretenir elles-mêmes les rivières, qu'elles s'étaient successivement substituées aux seigneurs riverains, exerçant à leur tour, comme sur des fiefs acquis, la police et le monopole des sections concédées. Ces compagnies qui, dans le principe, correspondaient par leur nombre au morcellement du territoire, se simplifièrent à mesure que disparurent les suzerainetés locales, et l'on voit notamment s'élever au XIVe siècle la grande communauté de la Loire et celle de la Seine, la dernière surtout dont

le prévôt devient le chef de la municipalité parisienne (1).

Cependant, à part les différences que l'on constate dans leur développement initial, les corporations de France et d'Allemagne se ressemblent aussi bien par leurs défauts que par leurs qualités. Les statuts qui réglementent leur travail commun, servent pour ainsi dire d'assise au droit municipal. Sous l'influence de leur discipline intérieure, l'esprit d'ordre se répand dans les différents services de l'administration locale; elles sont, en réduction, de véritables modèles de gouvernement. Ajoutons en ce qui concerne spécialement les compagnies batelières, que les conditions matérielles de la navigation s'améliorent à mesure que grandissent leur autonomie et leur responsabilité.

Mais par contre, reconnaissons-le, les corporations sont essentiellement égoïstes et le soin jaloux qu'elles prennent de leurs intérêts propres et de leurs privilèges, expose trop souvent les relations d'affaires aux abus du régime seigneurial. Absorbantes pour l'individu comme au temps de Rome, elles se disputent entre elles les monopoles et les nécessités de la concurrence les portent parfois à des mesures violentes et arbitraires (2).

18. Aussi en se représentant le régime compliqué et souvent bizarre qui prévaut sur la plupart des fleuves du continent du XIVe au XVIIIe siècle, se fait-on difficilement à l'idée que le commerce ait pu s'en accommoder et y survivre. Si l'on s'appliquait, par exemple, à nuancer la carte du Rhin d'après le sectionnement administratif qui en partageait l'étendue navigable, l'on aurait sous les yeux une singulière bigarrure, car indépendamment de la multiplicité des distinctions *territoriales*, l'on devrait marquer par des teintes douteuses maintes subdivisions *locales* plus ou moins déterminées.

Je ne saurais m'abstenir de tracer ici ce tableau ou plutôt de l'esquisser, car il s'agit des premières origines du droit fluvial conventionnel tel qu'il s'est développé de nos jours, droit dont l'étude est le but principal de cet essai.

Je relevais tout à l'heure que sur les eaux françaises les

(1) Les armes actuelles de Paris sont empruntées au sceau de la marchandise de l'eau ou hanse parisienne.

(2) V. § 13, ci-dessus, note 1, et § 14, note 1.

monopoles des compagnies correspondaient au morcellement du sol national, c'est-à-dire à la répartition de la suzeraineté entre les grands et petits feudataires du royaume. La Seine, la Loire, la Garonne, le Rhône avant d'atteindre la mer, traversaient de nombreux domaines seigneuriaux soumis chacun à une administration particulière et où le commerce payait tribut comme si ses transports étaient étrangers.

Ces monopoles durent se fusionner, à mesure que les conquêtes de la royauté substituèrent l'État aux fiefs; les fleuves replacés sous l'autorité directe de la couronne, furent graduellement délivrés des barrières qui s'élevaient sur leur parcours et peu à peu un système économique plus ou moins égal en régit l'exploitation. Cette lente transformation accomplie sur des courants *nationaux* au XIIIe et au XIVe siècles, n'est pas sans analogie avec celle qui tend de nos jours à unifier la législation des courants possédés par plusieurs États et il paraît d'autant plus intéressant de l'observer qu'en la comparant au développement historique du droit fluvial allemand au moyen âge, on s'aperçoit qu'elle en est à plus d'un égard la contre partie.

En Allemagne, en effet, la constitution de l'Empire favorise, loin de les restreindre, les empiètements des grands feudataires et des électeurs; le pouvoir de ceux-ci se fortifie sous le règne de moins en moins contesté des capitulations et la Bulle d'or le confirme par des concessions nouvelles. A partir du XIVe siècle, il rivalise avec celui du chef de l'État.

Ce sont surtout les électeurs du Rhin qui bénéficient des libéralités souveraines et nous avons vu l'usage qu'ils ont fait, en tant que riverains, de leurs droits reconnus (1).

19. L'on peut à peine imaginer une organisation plus complexe que celle dont le grand fleuve germanique offrait le spectacle sous l'ère féodale et il est vraisemblable que les contemporains des dernières lignées impériales s'y reconnaissaient à peine dans le chaos des chartes, des ordonnances et des traités qui y réglaient le trafic entre la Suisse et les Pays-Bas.

Signalons un premier fait qui caractérise mieux que tout

(1) V. § 14, ci-dessus.

autre cette longue période de rivalités locales et de confusion législative.

De la frontière helvétique jusqu'à la mer, sur la voie principale comme sur les principaux affluents, un certain nombre de villes privilégiées exerçaient le *droit d'étape* ou *Stapelrecht*, c'est-à-dire que tout navire devait s'y arrêter et y décharger sa cargaison.

L'institution de l'étape ou de la relâche forcée se rattache, si l'on ne se trompe, à l'ancienne coutume des marchés et des foires périodiques qui s'était établie des deux côtés du Rhin à l'époque barbare où régnait ce que les Allemands appellent le *Faustrecht* ou le droit du plus fort. Déjà sous la monarchie carlovingienne, peut-être même plus tôt, des localités situées à l'intérieur et aux frontières de l'Empire avaient été désignées comme centres d'échanges où le commerce indigène et étranger devait jouir d'une protection spéciale sous le patronage d'un saint et dans la suite sous l'immunité de la *Trève de Dieu.*

Les marchandises étaient étalées sur les *marches* et aux abords des églises (1) et y restaient en vente pendant plusieurs jours. A la longue des halles furent construites par les soins de l'autorité ecclésiastique qui en prit la surveillance et comme la période du trafic coïncidait d'ordinaire avec quelque solennité religieuse, les foires furent en même temps un rendez-vous d'affaires et de piété (2). Elles répondaient à la plus évidente nécessité à une époque où les communications de ville à ville, de pays à pays étaient lentes et peu sûres et où le négoce ne disposait encore que d'instruments imparfaits de crédit et de publicité.

Les marchands avaient la certitude de se rencontrer à des dates fixes et en pleine sécurité, et les acheteurs y trouvaient leur compte par le grand choix des articles et par la concurrence.

Cependant l'administration des foires et des marchés se modifia avec le temps. De facultatives qu'elles étaient dans le

(1) Marches ou *stapeln*, de là le nom de *stapelort* qui désigne les lieux de relâche ou de station.

(2) Le mot foire se traduit en allemand par *messe*.

principe, les opérations qui se centralisaient en différents points du territoire, devinrent une obligation pour le négociant, un privilège pour les villes. Tous les produits d'un district livrés au commerce durent être apportés au lieu du marché ou de la foire et non ailleurs; le transit même par eau n'en devint possible qu'après qu'ils avaient été exposés sur la place publique. De là l'exorbitant *stapelrecht*. Plus tard on exigea que les marchandises de passage fussent simplement déchargées et rechargées, c'est-à-dire, pour ce qui concerne les transports fluviaux, qu'il y eût tout au moins transbordement; c'était le droit d'*échelle* proprement dit.

Les plus anciennes stations du bassin rhénan étaient Bâle, Strasbourg, Spire, Mayence, Cologne sur la maîtresse branche, Trève sur la Moselle, Francfort sur le Mein. Celles de Mayence et de Cologne se montraient particulièrement rigoureuses et plus d'une fois le commerce chercha à les éviter en employant les routes de terre (1).

Tout navire était tenu de *rompre charge* dans ces ports, même lorsque sa cargaison se composait de marchandises de transit et celles-ci étaient livrées à d'autres navires qui les dirigeaient à destination suivant un tour de rôle régulier. Ce transfert que l'on prétendait justifié par l'état variable des eaux, c'est-à-dire par l'impossibilité matérielle d'une intercourse continue à longues distances, était soumis à des taxes diverses qui épargnaient à peine les articles de consommation usuelle, quelque minime qu'en fût la quantité ou le prix.

L'abus était patent et néanmoins l'étape se perpétua dans la plupart de ses pratiques arbitraires jusqu'en plein XIX[e] siècle et trouva d'ardents défenseurs jusqu'au sein du Congrès de Vienne.

Notons en passant que le droit d'étape exercé sur le bas Escaut bien avant le XIII[e] siècle, fut l'origine de la fermeture complète des embouchures aux provinces belges, disposition qui trouva grâce devant l'Europe jusqu'à l'époque de la Révolution française.

Si les relâches forcées étaient une plaie, car il en existait

(1) Six chaloupes armées étaient ancrées devant Mayence pour arrêter au besoin les navires récalcitrants.

sur des parcours fluviaux où elles n'avaient aucune raison d'être au point de vue de certaines nécessités de la navigation, à quelles entraves n'était point exposée la circulation des marchandises destinées de pays à pays, par suite des formalités fiscales et des privilèges inséparables des différentes autonomies riveraines?

Le Rhin alsacien appartenait aux Strasbourgeois qui en excluaient les bateliers de Cologne et de Mayence tout en étant autorisés eux-mêmes à fréquenter librement les régions inférieure et supérieure (1).

Plus tard, lorsque le transit indo-européen prit la voie du Cap, les Hollandais et les Colonais se garantirent réciproquement à eux seuls l'usage du bas Rhin qui trouvait dans ce changement de direction un élément nouveau d'activité.

Vers le milieu du XVII[e] siècle, les Mayençais furent admis à Cologne et les Colonais à Mayence. Par contre les Strasbourgeois se virent évincés de la section située en amont de Mayence.

Cependant sur les protestations de ces derniers, un pacte fut conclu aux termes duquel Strasbourg disposa seul du Rhin jusqu'à Mayence, mais à la descente seulement. Quant à la navigation à la remonte, elle lui fut ouverte à l'époque des deux foires de Francfort, c'est-à-dire pendant trois mois et les neuf autres mois de l'année restèrent réservés aux Mayençais. Ceux-ci furent admis à Strasbourg sans pouvoir toutefois y prendre un chargement de retour.

Sur ces entrefaites, l'Electeur Palatin prétendit participer aux avantages de cet arrangement et il obtint en effet de l'Electeur Archi-Chancelier que ses sujets jouiraient de la moitié des neuf mois de navigation attribués aux bateliers Mayençais sur le haut Rhin.

Strasbourg consentit à la coopération palatine, mais en exigeant que l'on ajoutât à ses trois mois un mois qui serait tiré au sort; par une ironie de la fortune, ce fut janvier, un mois de chômage forcé, qui lui échut.

Dans l'intervalle la ville alsacienne était en contestation avec

(1) Concessions des empereurs Frédéric I en 1190, Frédéric II en 1236 et Henri VII en 1310.

Bâle au sujet du Rhin supérieur; les bateliers suisses en eurent finalement la concession, mais en s'interdisant à la remonte tout chargement de marchandises étrangères.

Si l'on ajoute aux difficultés résultant de toutes ces distinctions à l'infini, la charge des péages auxquels les navires étaient soumis dans leurs moindres intercourses, l'on peut dire qu'au XVIIe siècle le Rhin *allemand* était plus obéré que les fleuves français avant le XIIIe siècle, comparaison qui nous reporte aux jours de la plus âpre féodalité.

20. Mais le Rhin n'était pas seulement allemand et indépendamment des nombreuses mi-souverainetés qui en détenaient le cours moyen, deux États étrangers l'occupaient en amont et en aval, la Suisse et les Pays-Bas. Si le parcours helvétique était de moindre importance, il n'en était évidemment pas de même de celui qui commandait les embouchures. Or les Pays-Bas, tel était du moins le grief de leurs voisins, semblaient considérer leur section fluviale comme un domaine dont ils pouvaient disposer à leur guise, et non contents d'y multiplier les péages, ils s'ingéniaient, disait-on, à obstruer au moyen d'écluses et de filets les issues maritimes (1).

Certes l'on ne saurait trouver ailleurs un exemple plus topique des difficultés que suscitait à la navigation et au commerce le morcellement de l'autorité sur une même voie de circulation publique, car il saute aux yeux que l'anomalie d'un tel régime était surtout la conséquence des démarcations territoriales, c'est-à-dire de la diversité des juridictions riveraines.

Tout au plus, comme je le faisais observer plus haut, réussirait-on à découvrir une situation comparable en remontant de trois ou quatre siècles en arrière et en se figurant les fleuves français à l'époque où florissaient les suzerainetés féodales.

J'insiste sur ce dernier rapprochement à la veille des délibérations européennes auxquelles ce chapitre sert, pour ainsi dire, d'introduction. Rappelons-nous en effet qu'en

(1) Plus d'une fois, au XVIe siècle, des protestations se firent entendre au sein des diètes germaniques contre les procédés des Pays-Bas, notamment en 1516 et en 1578.

L'on ne comptait pas moins de quinze péages de Cologne à la mer. Il y avait en outre les escortes pour la protection des navires en marche et les *icences* contre toute marchandise de provenance ou de destination ennemie.

France la condition du trafic par eaux s'était simplifiée à mesure que s'effaçaient les divisions seigneuriales et que par suite les fleuves étaient soumis à une législation plus uniforme Ce progrès relatif qui devait naturellement conduire à l'émancipation plus ou moins complète des courants relevant d'un seul et même État, *nous allons le voir se réaliser par voie d'unification administrative sur les courants internationaux.*

C'est à l'histoire de cette troisième période du droit fluvial que ces dernières pages sont destinées.

III.

Le droit fluvial conventionnel dans les temps modernes.

21. Le Congrès de Westphalie qui ouvre la série des transactions publiques relatives au droit fluvial, s'était imposé une procédure méthodique dans l'examen des différentes affaires européennes qu'il avait pour tâche de liquider. C'est ainsi que le dernier chef de ses négociations concernait le commerce.

Pour s'éclairer sur cette question qui touchait surtout l'Empire, mais à laquelle d'autres États et spécialement la France, attachaient un grand intérêt (1) l'on jugea devoir recueillir les avis du commerce lui-même et plus particulièrement ceux des villes anséatiques.

« Pour rétablir le négoce déchu, répondirent à peu près

(1) « Ainsi le faix de la négociation tombe sur M. de La Thuillerie, lequel doit prendre garde en quels termes sera conclu l'article du commerce, afin que s'il règle et modère les impôts pour les Suédois et les Hollandais, les Français reçoivent un pareil traitement » (Lettre de M. de Brienne à MM. d'Avaux et Servien, de 1644).

les mandataires des cités libres, il faut lui rendre ses franchises et sa sécurité; car, à l'exemple des abeilles que la fumée disperse, il émigre et recherche des lieux plus favorables à son activité..... Que l'on proscrive toutes violences sur les voies de communication publique, notamment *sur les fleuves, dans leurs ports* et *à leurs embouchures*, violences fiscales et administratives qui grèvent les navires de droits nouveaux ou de droits plus élevés que les anciens, tout en les obligeant à s'arrêter et à décharger leur cargaison..... Nous signalons surtout les exactions qui se commettent aux *Étapes* le long du Rhin..... Nous demandons, en un mot, la suppression du *brigandage* pratiqué sur les routes et sur les courants navigables. »

« A cette fin, il convient de n'établir aucuns péages par terre et par eau qui soient supérieurs à ceux en usage avant l'an 1618 (avant la guerre). Toute taxe nouvelle, pour être légitime, sera consentie par l'Empire et surtout par les États et villes intéressés. L'ancien *statu quo* devra être restauré et respecté. »

Le Congrès, sans entrer dans plus de détails, s'appropria simplement ces conclusions sommaires en déclarant sous forme de vœu impératif : fluminibus quibuscumque sua *pristina securitas,* juridictio et usus prout ante hos motus bellicos a pluribus retro annis fuit, restituantur et inviolabiliter conserventur (1).

Mais cette clause, aussi dépourvue de vérité que de sanction, n'eut pas plus de valeur que toutes ces capitulations d'Empire qui, prodigues de serments dérisoires, promettaient le *maintien* des libertés fluviales, tandis que le commerce restait pris dans l'étau des *stappelmonopole.*

Il en fut de même de la stipulation relative au Rhin *franco-allemand,* d'après laquelle « il ne devait plus être permis de retenir, de l'une comme de l'autre rive, les bateaux passants, ni d'en exiger d'autres taxes que celles que l'on payait avant la guerre (2). »

Le double monitoire d'Osnabrück et de Munster resta lettre

(1) § IX du traité d'Osnabrück.

(2) § LXXXV du traité de Munster.

morte, comme le démontre la situation de la navigation intérieure un quart de siècle après le Congrès. Que se passait-il, par exemple, sur le fleuve dont le régime affectait plus directement les villes Hanséatiques interprètes des doléances présentées en 1648?

En 1669, une commission se réunit à Hambourg « pour aviser aux moyens de rendre au cours de l'Elbe les marchandises qui, par suite de l'exagération des taxes, s'en étaient éloignées pour employer le roulage. » Des plaintes très vives furent adressées au duc Christian de Mecklembourg-Schwerin au sujet des exactions commises par ses agents et on lui notifia que faute par lui de remédier à ces abus, les autres États riverains se feraient justice eux-mêmes « par voie d'exécution sommaire. »

Cette menace n'amena ni réparations, ni représailles, car trois ans plus tard la même commission constata que le trafic décroissait d'année en année sur l'Elbe et qu'il y avait lieu d'une part « de ramener à l'ancien taux, comme l'avait décidé le Congrès de Westphalie, les droits exceptionnels établis pendant la guerre de Trente ans, et d'autre part d'en confier la perception à des fonctionnaires honnêtes et consciencieux qui s'appliqueraient à atténuer dans la pratique la rigueur des lois fiscales. »

Le représentant de la cour électorale de Brandenbourg crut pouvoir s'autoriser de ce double vote pour oser proposer *à titre d'essai et sans engager l'avenir*, une réduction de la moitié des droits prélevés sur certains articles, tels que laine, cire, drap et cuivre, « afin de s'assurer si les bateliers se laisseraient de nouveau attirer sur l'Elbe, » motion qui de prime abord parut sans doute quelque peu subversive aux autres délégués riverains, car ils s'abstinrent d'y répondre *defectu mandati* en se contentant de la prendre *ad referendum.*

Seul le délégué mecklembourgeois signifia nettement qu'aucune diminution ne serait consentie par lui « en faveur des articles nommément désignés dans une certaine catégorie du tarif, mais que pour les articles non spécifiés, un traitement plus doux pourrait *éventuellement* être admis, quoique son gouvernement eût le droit de les taxer en vertu de la *clausula generalis* de son privilège. » Il ajouta toutefois en mandataire

prudent, qu'il ne s'engageait en rien à cet égard, se réservant d'en référer humblement (*unterthänigst*) à son auguste maître.

Cette discussion particulière reproduite dans le *Theatrum Europæum* de 1669 et dans les archives de l'Empire de l'année 1672 (1), mérite d'être recueillie. Elle offre la preuve certaine du fait déjà signalé sur le Rhin, celui de la décadence de la navigation intérieure par suite d'une tarification aussi excessive qu'inintelligente. Elle démontre par des témoignages officiels que les gouvernements ne se souciaient de la prospérité de la batellerie qu'au point de vue de leur intérêt financier, spéculation très naturelle et si complètement légitimée par les us et coutumes du temps que l'on ne se faisait pas scrupule dans une réunion d'États de motiver une proposition de dégrèvement partiel et temporaire par la considération que « peut-être les bateliers se laisseraient attirer de nouveau sur la voie fluviale. »

L'assemblée hambourgeoise n'a-t-elle pas les apparences d'un conciliabule et ne dirait-on pas qu'il s'agissait pour quelques-uns de ses membres de surprendre les navigateurs dans un piège et de renouveler sur l'Elbe les pratiques des anciens châtelains rhénans?

Ne voit-on pas aussi combien les petits États se montraient opiniâtres dans la défense de leurs droits, comme toute initiative quelque peu libérale les rendait ombrageux, quel était enfin l'esprit routinier et servile de leurs représentants?

Ainsi, jugée dans celles de ses clauses qui touchent à la liberté commerciale, la paix de Westphalie, si éminemment civilisatrice à tant d'égards, n'avait réalisé aucun progrès appréciable. Elle n'était point dans la sphère des intérêts économiques représentés par la navigation fluviale, l'indice d'une de ces convictions communes qui portent à la reconnaissance d'un nouveau droit; elle ne dénotait point encore une tendance générale vers l'affranchissement des grands cours d'eau du continent.

22. Telle était si peu la préoccupation contemporaine, qu'à la même époque, au cours de la même négociation, deux puissances qui avaient joué un grand rôle dans les luttes passées,

(1) Voir aussi l'ouvrage : *Die Elbezölle*, 1860.

l'Espagne et la Hollande, formulaient, dans une transaction publique, le principe contraire.

Je veux parler de la fermeture des bouches de l'Escaut.

« Les rivières de l'Escaut, est-il énoncé dans l'article 14 du traité du 30 janvier 1648, comme aussi les canaux de Sass, Zwyn et autres bouches de mer y aboutissant, seront tenus clos du côté des Provinces-Unies. »

Pour s'expliquer que l'Espagne, en adoptant une disposition aussi anormale, ait, pour ainsi dire, souscrit à la ruine commerciale des pays restés sous sa dépendance, il ne suffit pas de se représenter son état d'épuisement après une guerre de soixante-dix-neuf ans, ni même de considérer les avantages politiques qu'elle se promettait d'une alliance avec la nouvelle république. Il y a lieu de tenir compte d'un fait historique de très ancienne date qui avait alors toute l'autorité d'une coutume établie; je l'ai incidemment mentionné dans les pages relatives à l'origine des relâches forcées (1).

Lorsque les Pays-Bas formaient la principauté de Basse-Lorraine et de Brabant, il existait déjà un droit d'étape sur le cours inférieur de l'Escaut. C'est ce que prouve un document de l'an 1212 dans lequel Henri Ier cède en fief une partie de ce droit à Godefroi de Breda (2). Ce privilège qui autorisait l'arrêt des navires et toutes les avanies inhérentes à l'institution féodale, passa de mains en mains à la République des Provinces-Unies et devint de plus en plus rigoureux à mesure que se prolongeaient les hostilités entre les Hollandais et les Espagnols. Garanti par des forteresses riveraines et par les flottes des États-Généraux, il aboutit à l'isolement complet d'Anvers et de l'Escaut supérieur.

En 1608, dans une négociation d'armistice, l'Espagne insista vainement pour que l'accès de la mer fût permis à son pavillon. La trêve dont on convint l'année suivante, loin de lui donner satisfaction, confirma par voie indirecte le *statu quo*

(1) V. § 19 ci-dessus.

(2) « Nous ferons stationner un navire spécial avec un percepteur pour assurer notre droit fiscal sur l'Escaut. Il sera permis à Godefroi, seigneur de Breda, d'exercer ce droit pour la part qui lui en est attribuée » (*Auberti Miraei opera diplom.* Bruxelles, 1723-1748).

fluvial (1), si bien que les Hollandais s'en prévalurent pour retenir aux embouchures et obliger au déchargement de leurs marchandises plusieurs navires que l'on avait intentionnellement expédiés d'un port espagnol à destination d'Anvers.

A la suite de la reprise des hostilités et lorsqu'en 1645 de nouvelles négociations s'engagèrent à Munster entre les deux parties, les États-Généraux adressèrent à leurs représentants l'instruction formelle de subordonner l'armistice, puis la paix, à l'adoption par les plénipotentiaires royaux d'un article dont le texte est à peu près littéralement celui qui figure en tête de cet exposé. Et ils justifièrent leur exigence par la raison que la clôture de l'Escaut, admise dans la convention de 1609, reposait sur un droit immémorial, c'est-à-dire sur le droit d'étape appartenant à la Zélande.

L'Espagne se rendit à ce dernier argument qui lui permettait d'ailleurs de couvrir une retraite déjà résolue. « L'article 13, dit-elle, qui stipule la fermeture de l'Escaut, est accordé par le motif qu'il se base sur le droit d'étape; mais ce même droit d'étape doit être également reconnu au roi sur les points où il a été exercé. »

Les États-Généraux n'hésitèrent point à accepter une réserve qui n'établissait qu'une apparente réciprocité, car elle ne répondait à aucun antécédent connu; ils réussirent même à la faire écarter du traité définitif, élimination qui avait à leurs yeux une double valeur, car elle équivalait pour eux à l'admission du pavillon hollandais dans les eaux de l'Escaut espagnol.

Voilà en peu de mots l'histoire du fameux article 14 du traité de Westphalie qui, par son caractère « léonin, » devait exercer une influence si décisive sur le développement du Code fluvial conventionnel, et qu'un député belge devait qualifier, deux siècles plus tard, de « scandale d'iniquité dans les annales de la diplomatie, de témoignage honteux de la

(1) L'article 9 portait : « En ce qui concerne le commerce dans les Pays-Bas et les droits qui y sont perçus sur les marchandises, si ces droits étaient trop élevés, l'on devra nommer des plénipotentiaires des deux parts pour réduire ces droits, sans que toutefois le *statu quo soit changé, si ces plénipotentiaires ne tombaient pas d'accord.* »

décadence où étaient tombés les descendants de Charles-Quint et de Philippe II (1). »

23. Au point de vue du droit public, la transaction dont je viens de résumer les principaux incidents, n'aurait eu qu'une portée restreinte, en tant que dérogation aux lois de la nature et de l'équité, si elle n'avait engagé que les deux États contractants. Mais la politique s'en fit une arme au service d'intérêts de circonstance, et cette transaction acquit bientôt force et valeur européennes. L'Autriche, l'Angleterre et la France la revêtirent successivement de leur garantie et tous les États du continent la respectèrent jusqu'à la fin du XVIII[e] siècle (2).

Ainsi fut en quelque sorte légalisé l'abus le plus immodéré de la souveraineté fluviale, et pendant près d'un siècle et demi les États de Zélande purent librement mettre à profit « les avantages que Dieu et la nature leur avaient accordés (3). »

C'était d'ailleurs en toute sincérité que les Hollandais défendaient « le bien dont la Providence les avait dotés. » La doctrine du temps, qui, dans ses théories libérales, ménageait souvent les susceptibilités publiques, n'était point contraire à l'idée qu'ils se faisaient de leur privilège, car l'un de ses interprètes les plus autorisés, Pufendorf, l'éloquent défenseur du principe de la sociabilité humaine, écrivait en 1672 : « Mais on peut avoir de bonnes raisons d'intercepter les marchandises étrangères tant sur terre *que sur une rivière* qui est de notre dépendance, car pourquoi un souverain ne procurerait-il pas à ses sujets le gain que font les étrangers à la faveur du passage qu'on leur donne? Ne peut-il pas favoriser les citoyens préférablement aux étrangers? Pourquoi ne ferions-nous pas passer les marchandises étrangères par le

(1) « Si nous avons attaqué, c'est *en lions* et pour dévorer, pour nous nourrir nous-mêmes; nous avons enfin saisi notre proie » (paroles attribuées aux Hollandais par ce député).

(2) Traités de La Haye de 1701, d'Utrecht et de Rastadt de 1713, de la Barrière de 1716 et de 1718, de Vienne de 1731, d'Aix-la-Chapelle de 1748, de Fontainebleau de 1785.

(3) Ces expressions sont tirées de l'exposé des États de Zélande dans l'assemblée des États-Généraux du 20 octobre 1646.

canal de nos concitoyens dans le tiers pays où elles ne sauraient être transportées commodément que par nos États (1)? »

Et, dans sa pensée, le savant juriste ne faisait sans doute pas de distinction entre les fleuves communs à plusieurs États et les fleuves exclusivement nationaux, car il ajoute ingénuement, en tirant de l'abus même de la possession fluviale une sorte d'argument : « Si l'on n'admet pas cette raison, je ne vois pas comment on pourra justifier le droit d'étape et autres semblables en vertu desquels le souverain arrête les marchandises pour obliger ceux qui les transportent à les exposer en vente sur un marché ou dans un magasin public. »

24. L'institution de l'étape est assurément l'un des faits les plus caractéristiques et en même temps les plus curieux de l'histoire du droit fluvial. Condamnée par la raison, notoirement préjudiciable aux *intérêts généraux* du commerce de plus en plus impatient du joug féodal, elle reste intacte et s'impose là même où des traités internationaux en prononcent l'abolition. Car, nous l'avons vu, l'article 85 de la paix de Munster, qui défendait de retenir les navires au passage devant l'une ou l'autre des rives du Rhin, était resté sans effet.

Le même sort était réservé à l'article 18 du traité de Ryswick qui, à cinquante ans d'intervalle, en 1697, condamna en termes analogues la coutume séculaire des relâches rhénanes.

« Et quant à la navigation et autres usages du Rhin, y est-il dit, le fleuve sera libre et ouvert aux sujets des deux parties (c'est-à-dire aux Français et aux Allemands), et à tous autres qui voudraient passer par là sans que l'un ou l'autre puisse rien entreprendre, là ou ailleurs, pour détourner ledit fleuve et en rendre en quelque sorte le cours, la navigation et autres usages plus difficiles. Moins encore sera-t-il permis d'ériger de nouveaux droits, impôts ou péages, ou d'augmenter les anciens, *d'obliger les bateaux d'aborder à une rive plutôt qu'à une autre, d'y exposer leurs charges ou marchandises ou d'y en recevoir*; mais tout cela sera toujours laissé à la liberté de chacun. »

Les étapes rhénanes résistèrent à ce nouvel assaut ; elles

(1) *De jure nat. et gent.*, III, ch. III, § 6. Voir aussi Grotius, *De mare*, lib. II, ch. II, § 13, n° 9.

résistèrent dans la suite à maints autres sièges, comme cette forteresse riveraine devenue légendaire, dont les puissantes murailles avaient si longtemps bravé les *villes conjurées* (1).

Retenons toutefois, de la négociation de Ryswick, que le principe de la *communauté fluviale* franco-allemande étendue à tous autres, « c'est-à-dire à tous autres riverains, » est énoncé d'une manière plus précise qu'au traité de Westphalie; déjà les engagements sur lesquels il repose sont de nature diverse; l'on ne se contente pas de déclarer le cours d'eau ouvert à tout navigateur indigène; l'on adopte pour sa conservation et pour son administration fiscale des normes réciproques d'un caractère plus défini, et il n'est pas sans intérêt de constater que la plupart des conventions postérieures relatives au Rhin s'inspirent de cette solidarité et en stipulent le maintien depuis que la France est devenue limitrophe du grand fleuve germanique (2).

L'idée nouvelle, c'est-à-dire la conception d'une union spéciale entre tous les riverains d'un cours d'eau international, se fait jour et, à la considérer dans ses applications intermittentes, l'on pressent qu'elle prévaudra un jour comme loi universelle. Les colonies elles-mêmes vont se réclamer du droit particulier qu'elle inspire et tend à fixer.

Suivons-la un moment dans la voie féconde què lui trace la France sur le continent américain.

25. D'après l'article 7 du traité de paix de Paris de 1763, la frontière entre les territoires français et anglais de l'Amérique du nord avait été marquée par une ligne imaginaire qui suivait le milieu du Mississipi depuis sa source jusqu'à la rivière d'Iberville, pour de là traverser les lacs Maurepas et Pontchartrain jusqu'à la mer. La ville d'Orléans et l'île sur laquelle elle s'élève, re staient en possession de la France.

Il résultait de cet arrangement une situation topographique analogue à celle que présentait l'Escaut hollando-espagnol, dont les embouchures appartenaient exclusivement aux Pays-Bas. La France, en effet, par la Louisiane à droite, par la Nouvelle Orléans et ses abords à gauche, dominait seule le bas

(1) Le *Rheinfels*, V. § 14 ci-dessus.

(2) Traités avec Bade et les Pays-Bas, traité d'Utrecht.

Mississipi sur une distance d'environ deux cents kilomètres.

Néanmoins, par l'acte transactionnel de 1763, le Mississipi fut déclaré libre aux sujets des deux nations riveraines, depuis sa source jusqu'à la mer et l'on convint même que les Anglais n'y seraient soumis à aucun péage.

Mais bientôt, par suite de certaines modifications territoriales, la communauté fluviale ainsi positivement reconnue, fut contestée par l'État qui, plus que tout autre, aurait dû la maintenir, car il l'avait longtemps défendue sur l'Escaut. L'Espagne, en effet, avait acquis la Louisiane en dédommagement de la Floride cédée par elle à l'Angleterre (1), et vingt ans plus tard, en 1783, la Floride lui fut rendue. Elle se trouva ainsi, comme l'avait été la France, maîtresse des deux rives du bas Mississipi.

Son premier acte de souveraineté fut de refuser la servitude de passage au riverain supérieur (2).

Or les États-Unis s'étaient substitués au gouvernement britannique et forts de la reconnaissance officielle de la métropole, ils avaient hautement réclamé de l'Espagne le bénéfice du traité anglo-français de 1763. Ce ne fut pas toutefois sur le seul droit conventionnel qu'ils basèrent leur revendication. De longues discussions sur le droit naturel défrayèrent les correspondances réciproques, et il n'est pas sans intérêt de rappeler les arguments américains puisés à ces deux sources; je les résume ainsi :

« En vertu d'un principe profondément gravé dans la conscience humaine, l'Océan est ouvert à tous les riverains. »

« En fait, le droit de passage d'un co-riverain sur la section fluviale d'un autre co-riverain est admis par la plupart des États civilisés (?) et ceux qui le méconnaissent abusent de leur force à l'égard des États plus faibles; ils commettent une violence que la société réprouve. »

« Cette violence paraît surtout exorbitante lorsqu'elle a pour effet de priver de sa communication avec la mer l'État qui possède la plus grande étendue de rives. »

« Le droit de passage ou d'usage inoffensif, il est vrai,

(1) Traité secret passé avec la France le 3 novembre 1762.

(2) Un gouverneur ordonna de couper les câbles de tous les navires non espagnols ancrés sur les bords du fleuve.

n'est qu'un droit imparfait, puisque son exercice peut être modifié dans l'intérêt de l'État servant; mais c'est un droit incontestable et il y aurait injustice à le dénier. »

« La libre navigation fluviale implique l'usage du cours d'eau commun sur toute sa largeur, car le chenal praticable se porte tantôt vers une rive et tantôt vers l'autre. »

« Le droit d'utiliser les rives d'un fleuve est une conséquence nécessaire du droit d'y naviguer. »

Cette discussion que je regrette de ne pouvoir compléter par les répliques espagnoles, ne dura pas moins de douze ans. Elle se termina par la conclusion du traité de San Lorenzo el Real de 1795, qui déclara le Mississipi commun aux deux États riverains.

26. Dans leur conflit avec le gouvernement souverain de la Floride, les États-Unis avaient pu légitimement invoquer sinon la jurisprudence européenne qui se formait à peine, du moins l'exemple des deux plus grands fleuves internationaux de l'ancien continent, car, indépendamment des conventions plus libérales qui régissaient le Rhin, un traité nouveau, celui du 13 mai 1779, conclu entre Marie-Thérèse et l'Électeur Palatin, avait posé les premières bases de la communauté danubienne (1). Cependant au cours des débats que venait de clore si heureusement le traité de San Lorenzo, un conflit de même nature, soulevé pour la seconde fois sur les rives de l'Escaut, avait reçu une solution moins favorable.

Par la paix d'Utrecht (1713) la maison d'Autriche avait été mise en possession des provinces espagnoles des Pays-Bas avec toutes les charges que faisaient peser sur elles les traités de la Barrière et notamment avec l'obligation de respecter l'article 14 de la paix de Munster relatif à la fermeture de l'Escaut.

Les États de Brabant et de Flandres ne subirent pas sans murmures la condition onéreuse que leur nouveau souverain avait acceptée. Sur leurs représentations incessantes, le ca-

(1) L'article 5 de ce traité était ainsi conçu : « Les rivières, savoir le Danube, l'Inn et la Salza, en tant qu'elles touchent les pays cédés, seront communes à la maison d'Autriche et à l'Électeur Palatin. »

« Il ne sera permis à aucune des deux parties d'en altérer le cours naturel ni d'y établir de nouveaux péages, ni d'empêcher la libre navigation. »

binet de Vienne chercha, à différentes reprises, à se délivrer de l'étreinte zélandaise et à faire triompher sur le bas Escaut le principe de communauté déjà reconnu sur le haut fleuve pour la navigation de la Lys, l'un de ses affluents (1).

En 1781, à la suite d'un voyage qu'il fit dans les Pays-Bas, Joseph II prit la résolution de reconquérir pour ses sujets les avantages commerciaux auxquels les appelait leur situation géographique.

Le 23 août 1784, il notifia aux États-Généraux qu'il considérait l'Escaut comme ouvert à son pavillon et que tout acte tendant à l'en exclure aux embouchures serait à ses yeux un *casus belli.*

Décidés à la résistance, les Hollandais firent arrêter au mois d'octobre de la même année deux bâtiments autrichiens qui, partis l'un d'Anvers, l'autre d'Ostende, tentèrent de franchir les passes, à l'aval et à l'amont.

Cet événement causa une vive émotion en Europe et l'on crut « qu'une huitième guerre allait sévir dans ce siècle de philosophie, de lumières et d'humanité (2). »

Cependant la plupart des cabinets que la Hollande s'était efforcée de gagner à sa cause, jugèrent devoir s'en désintéresser, notamment celui de Londres. La Russie seule appuya les prétentions de Joseph II à La Haye.

Quant à la France, elle fut amenée à prendre position en faveur des États-Généraux par la crainte que les Hollandais, livrés à eux-mêmes, ne se jetassent dans les bras de l'Angleterre. Sous sa médiation, des excuses furent présentées à Vienne pour l'offense faite au pavillon impérial et un traité intervint à Fontainebleau, le 8 novembre 1785, qui disposait en son article 7 : « ..... Depuis Saftingen jusqu'à la mer, le fleuve dont la souveraineté continuera d'appartenir aux États-Généraux, sera tenu clos de leur côté, ainsi que les canaux de Sass, de Swin et autres bouches de mer y aboutissant, conformément au traité de Munster. »

(1) La navigation de la Lys, était-il stipulé dans l'article 13 du traité franco-autrichien de Bade du 7 septembre 1714, depuis l'embouchure de la Deule, en remontant, sera libre et il ne s'y établira aucun péage, ni imposition. »

(2) *Considérations sur l'ouverture de l'Escaut*, 1784, par Linguet.

L'épisode des deux brigantins qui les 8 et 15 octobre 1784 « avaient reçu par la bouche de *foudroyants* interprètes l'ordre de retourner aux lieux d'où ils étaient partis, » n'avait pas seulement éveillé la sollicitude inquiète de la diplomatie; les jurisconsultes s'en étaient emparés pour le discuter à leur point de vue et plus d'un mémoire officiel de l'époque porte la trace de leurs dissertations.

27. Je recueille de cette sorte de consultation publique, en les généralisant comme pour le Mississipi, certains arguments de doctrine qui marquent l'orientation des esprits indépendants dans l'une des phases les plus intéressantes du droit fluvial conventionnel.

Ces arguments peuvent être ramenés aux propositions suivantes :

« Un fleuve est destiné par la nature à être le bien commun de ses riverains. Il n'existe à l'état de courant continu et de débouché constant que parce que les terres qu'il traverse, lui ménagent un lit incliné sur lequel ses eaux, obéissant aux lois de la pesanteur, s'écoulent régulièrement vers la mer. La pente sur laquelle il se meut, est aussi nécessaire à l'amont qu'à l'aval; c'est-à-dire que s'il parcourait deux territoires relevant de souverainetés différentes, il n'y aurait de voie utile ni pour l'État supérieur, ni pour l'État inférieur dans le cas où la pente ferait défaut, soit dans l'un, soit dans l'autre. »

« Ces conditions naturelles établissent entre les possesseurs limitrophes un lien permanent de dépendance physique qui exclut par lui-même l'idée d'une jouissance exclusive et cette dépendance réciproque s'impose également aux États parallèles dont le fleuve longe les frontières, puisque ces frontières forment les rives et le lit même du fleuve. »

« Tout État, comme tout individu, a le droit incontestable d'exister et de se développer normalement et ce serait violer ce droit que de porter atteinte sans motifs légitimes à ses moyens naturels d'alimentation, de bien-être et de prospérité. »

« A ce point de vue, le bas riverain d'un fleuve ne peut fermer son parcours au haut riverain pour lequel ce parcours est une issue utile ou nécessaire. Il le peut d'autant moins

qu'il s'agit de la disposition d'une chose inépuisable et d'*usage innocent.* »

« Le bas riverain qui livre passage à son voisin d'amont, ne respecte pas seulement le droit de celui-ci; il sauvegarde en même temps son propre intérêt, car il dépendrait de ce voisin de détériorer par des travaux d'art exécutés dans ses limites la section d'aval dont la fréquentation lui serait interdite (1). »

« Combien plus injuste serait l'exigence du riverain inférieur qui, ne consultant que son égoïsme et sa puissance, voudrait limiter le riverain supérieur dans l'exploitation de son propre domaine fluvial (2)! »

Ces différentes thèses, comme on le voit, se réfèrent exclusivement au cas spécial qui sollicitait alors l'attention publique. Elles ne visent que le commerce et la navigation des États possesseurs d'un même cours d'eau. Mais le juriste est essentiellement logique et il eût été singulier qu'aucun des dialecticiens engagés dans le procès, ne se fût pas avisé de tirer du principe de la *liberté maritime* une conclusion d'une plus grande portée.

L'auteur connu des *Annales politiques et littéraires* n'y manqua pas. « La franchise des mers, dit Linguet, est devenue un des axiomes du droit des gens. Pourquoi les fleuves n'y participeraient-ils pas? Pourquoi les eaux intérieures chargées de navires, dont on respecterait la propriété en pleine mer, n'auraient-ils pas le même privilège que l'océan avec lequel elles se confondent? » En d'autres termes, pourquoi ne seraient-ils pas accessibles à tous, c'est-à-dire même aux non riverains?

Le gouvernement des États-Unis, on se le rappelle (3), en posant la même prémisse au sujet de la navigation du Mississipi, n'avait pas osé en déduire une pareille conséquence. Le publiciste français devançait son temps; moins d'un siècle

(1) C'est une allusion à la menace faite aux Hollandais d'ouvrir une nouvelle embouchure à l'Escaut par Gand et Bruges, dans la direction d'Ostende.

(2) En 1663, la Hollande avait émis la prétention de défendre aux provinces espagnoles la création de canaux alimentés par les eaux de l'Escaut supérieur.

(3) V. § 25 ci-dessus.

après lui, le principe de la liberté fluviale absolue était inscrit dans le Code européen.

Toutes ces argumentations, on le conçoit, étaient qualifiées d'œuvre vaine par les défenseurs stricts du droit conventionnel.

« S'incliner devant des idées philosophiques que l'on oppose aux engagements contractuels, s'écriait gravement un professeur d'outre-Rhin ! Mais alors toute *la doctrine de l'Étape* devrait disparaître du droit des États ! Tous les souverains et toutes les villes qui jouissent de cette institution, devraient bon gré mal gré la proscrire (1) ! »

Ne dirait-on pas que l'*étape* avait aux yeux du polémiste allemand l'autorité d'un dogme indiscutable ?

28. Il fut donné à la Révolution française de remettre en honneur la saine doctrine de l'antiquité romaine et de rétablir partiellement ce que la civilisation avait détruit.

Jemmapes avait livré le territoire belge à la République. Le 19 novembre 1792 l'armée de Dumouriez occupait Anvers et commandait le cours de l'Escaut.

Ce fut dans l'enceinte même de la cité déchue, sur les bords du fleuve témoin de son ancienne puissance et de sa longue servitude, que le 20 novembre le général de la Bourdonnaye lut l'arrêté du Conseil exécutif provisoire qui renversait d'un coup la barrière conventionnelle de 1648, en proclamant :

(1) *Allerneueste Staatskunde von Holland*, par Carl Renatus Hansens. Berlin, 1785.

Mirabeau, dans son ouvrage intitulé : *Doutes sur la liberté de l'Escaut*, dit, à propos des revendications autrichiennes : « Si, pour renverser des traités positifs, on vient aujourd'hui se prévaloir du droit naturel, pourquoi toutes les puissances de l'Europe ne se reprendraient-elles pas les provinces conquises, cédées ou transmises par héritage?..... Comme la république de Henri IV ou la diète de l'abbé de Saint-Pierre ne sont pas encore établies, je soutiendrai sans remords que la réclamation de l'Empereur est injuste et que les autres puissances doivent l'empêcher de porter plus loin ses entreprises. »

Mirabeau, toutefois, semble reconnaître ce que l'isolement des provinces autrichiennes avait d'anormal, car il suppose une alliance politique entre celles-ci et les Provinces-Unies, qui permettrait l'affranchissement complet de l'Escaut au profit de ses riverains, et même au profit de la navigation européenne.

« Que les gênes et les entraves auxquelles jusqu'alors la navigation et le commerce avaient été exposés, tant sur l'Escaut que sur la Meuse, *étaient directement contraires aux principes du droit naturel* que tous les Français ont juré de maintenir; »

« Que le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux ; »

« Qu'une nation ne saurait sans injustice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les rives supérieures, ne jouissent des mêmes avantages ; »

« Qu'un tel droit est un reste des servitudes féodales ou du moins un monopole odieux qui n'a pu être établi que par la force, ni consenti que par l'impuissance; qu'il est conséquemment révocable dans tous les moments et malgré toutes les conventions, parce que la nature ne reconnaît pas plus de peuples que d'individus privilégiés et que les droits de l'homme sont à jamais imprescriptibles, etc. (1). »

Cette mémorable déclaration qui fut une des causes de la guerre avec l'Angleterre, peut être considérée comme la première charte des libertés fluviales contemporaines, comme le premier gage des conquêtes successives qui, dans le cours du siècle suivant, devait rendre les voies navigables à leur destination naturelle. Restreinte encore aux *seuls* riverains, mais très explicite sur le double principe de l'*égalité* de leurs droits et de leur *solidarité*, elle ne fut point une formule vaine comme l'article 9 du traité de Westphalie. De même que la plupart des vérités fondamentales de la théorie révolutionnaire, elle se traduisit de prime abord en institutions fécondes partout où le gouvernement républicain étendit son influence ou sa domination.

Dès l'année 1795 (2), la France et la République batave convinrent que la navigation du Rhin, de la Meuse, de l'Escaut, du Hondt et de toutes leurs branches serait libre jusqu'à la mer pour les deux États contractants et pour les nations amies.

(1) Voir la loi du 24 novembre 1790, le décret du 6 octobre 1791, art. 4.
(2) Traité de La Haye du 16 mai 1795.

Deux ans plus tard, à la paix de Campo Formio (1), une disposition analogue fut adoptée « sûr la partie des rivières et canaux servant de limites entre les possessions de l'Autriche et celles de la République cisalpine. »

Par une seconde clause secrète qui stipulait la cession éventuelle à la France d'une partie des pays situés sur la rive gauche du Rhin, l'Empereur dut s'engager à défendre, lors de la pacification avec l'Allemagne, le principe de la liberté de navigation sur le fleuve franco-germanique « depuis Huningue jusqu'à son entrée dans le territoire de la République batave (2). »

29. Ce ne fut pas sans causer une vive émotion au sein de la députation de l'Empire que le 3 mai 1798 les plénipotentiaires du Directoire exécutif, accrédités à Rastadt, s'autorisant à la fois des engagements secrets de la paix de Campo Formio, et des récentes conquêtes de la République, énoncèrent les conditions du nouveau régime projeté pour le Rhin en tant que frontière entre les deux nations.

« La navigation du Rhin, dirent-ils, sera commune aux deux riverains et les autres peuples ne pourront y participer qu'avec le consentement des parties et aux conditions agréées par l'une et par l'autre. »

« Les chemins de halage seront entretenus par les riverains de chaque côté, sans qu'on puisse faire sur l'une des deux rives des travaux qui pourraient endommager la rive opposée. »

« Le transit sur l'un et l'autre chemin de halage sera libre et tous les droits de péage seront supprimés. Les marchandises seront sujettes seulement aux droits de douane établis dans les pays et perceptibles au moment du débarquement, sans

(1) Traité du 17 octobre 1797.

(2) L'article 2 du traité de Campo Formio du 17 octobre 1797, renfermait les deux paragraphes supplémentaires suivants : « L'Empereur emploiera également ses bons offices pour que le possesseur de la partie allemande du Rhin, opposée à l'embouchure de la Moselle, ne puisse jamais, et sous aucun prétexte, s'opposer à la libre navigation et à la sortie des bateaux-barques hors de l'embouchure de cette rivière, et pour que la République française ait la libre navigation de la Meuse et que les péages et autres droits qui pourraient se trouver établis depuis Venloo jusqu'à son entrée dans le territoire batave, soient supprimés. »

néanmoins que ces droits sur une rive puissent excéder ceux qui seront établis sur l'autre. »

« Les îles du Rhin resteront à la République.

« L'avantage immense qui doit résulter d'une navigation libre fait justement espérer que la députation ne trouvera pas moins convenable de rendre aussi libres pour les deux nations la navigation des rivières qui aboutissent au Rhin et celle des grands fleuves d'Allemagne, notamment le Danube, etc., etc. »

A en croire les rapports du temps, les négociateurs allemands furent « attérés » en recevant la note inattendue qui contenait ces déclarations. Cette note sans doute formulait des demandes inquiétantes pour la sécurité de l'Empire, telles que l'abandon de toutes les îles du Rhin et l'occupation permanente de deux positions sur la rive droite. « Mais je suppose, écrivait à son gouvernement un diplomate hollandais délégué à Rastadt, que la libre navigation des grands fleuves et celle des rivières aboutissant au Rhin, n'embarrasse pas moins les députés (1). »

C'était en effet un programme nouveau qui leur était inopinément proposé et qui, indépendamment des concessions territoriales exigées d'eux, renversait toutes les idées de conservation, de servilisme et de routine dont ils étaient imbus (2). « Eh! quoi! délivrer d'un coup la navigation et le commerce des charges qu'ils supportent depuis des siècles! ouvrir chaque domaine fluvial aux libres intercourses des voisins et même d'un étranger! tarir brusquement l'une des sources les plus sûres des revenus publics! Ne serait-ce point attenter aux droits les plus sacrés des princes et États, porter la main sur des institutions cimentées par le temps et par les habitudes nationales? »

D'après le témoignage de l'observateur hollandais que je citais tout à l'heure, telles durent être les réflexions du plus grand nombre des « subdélégués » composant le cénacle des États germaniques.

Si l'affranchissement des fleuves allemands n'était pas, aux

(1) Dans sa dépêche du 15 mai 1798, M. Lucius ajoute : « Malgré l'inquiétude mortelle où l'on est, on se flatte que Cobenzl et Bonaparte fixeront la paix prête à s'envoler. »

(2) Ce jugement est confirmé par un grand nombre d'écrivains allemands.

yeux du Directoire, le but essentiel et prochain de la négociation *rhénane*, il en constituait du moins, au point de vue du droit public, l'élément le plus intéressant et si l'on peut dire, l'élément virtuel par excellence. Assurément le commerce français aurait bénéficié d'une réforme qui, par une disposition exceptionnelle, l'aurait fait entrer de compte à demi dans les nouvelles communautés fluviales. Mais le premier, le plus clair profit de l'émancipation générale, c'étaient les riverains allemands qui étaient appelés à le recueillir et M. de Talleyrand dans ses instructions à ses mandataires ne se fit pas faute d'appuyer sur cet argument (1).

Le génie de la Révolution se manifestait en toute évidence dans ce rôle de « bienfaiteur (2) » hautement assumé vis-à-vis des *peuples* germaniques, génie inspiré par la « révélation des droits imprescriptibles » qui ne connaissait ni frontières, ni traités (3). Et les *peuples* germaniques eux-mêmes semblaient encourager la République dans son « apostolat, » comme si la mission de ses délégués rhénans répondait à leurs plus vives espérances (4).

Ne voyons-nous pas de diverses parts les organes des villes commerçantes se placer spontanément sous le patronage direct de la légation de Rastadt et réclamer son appui contre les hauts et très hauts gouvernants? Écoutons, par exemple, puisqu'ils touchent ce sujet, les vœux suivants de la ville d'Ulm consignés dans un mémoire du 23 ventôse an VI :

« Il est digne de la République française, la protectrice-née des peuples libres ou qui désirent de l'être (*sic*) d'établir, lors

(1) Dépêches ministérielles des 17 et 19 prairial an VI. Note de la légation française du 4 messidor de la même année.

(2) Note de la légation française du 3 octobre 1798.

(3) A l'occasion du règlement des affaires du Rhin et sous la date du 21 frimaire an VI, l'office des relations extérieures envoya à la légation de Rastadt un mémoire intitulé : « Diplomatie, » et signé « un petit-fils de Barbeyrac, » qui développait notamment les conséquences « de la révélation des droits imprescriptibles, laquelle avait créé, au profit de la France, une sorte de Califat universel. »

(4) La complicité des populations allemandes, des villes, des corporations, est constatée par de nombreux auteurs allemands, tels que Perthes, Venedey, Hüffer, etc.

Voir aussi de Pradt dans L'antidote au Congrès de Rastadt. Hambourg, 1798.

de la conclusion du traité, comme une condition invariable, le principe sollicité également par l'intérêt de la France et par celui de toutes les nations commerçantes : que les péages sur le Danube seront abolis entièrement en Bavière, comme en Autriche ou bien que ni la Bavière, ni l'Autriche ne peut charger d'impositions extraordinaires le commerce qui se fait sur le Danube depuis Ulm jusqu'en Turquie, ni comprendre un produit parmi les marchandises prohibées tant pour l'entrée que pour la sortie. »

Et rappelant « toutes les oppressions tyranniques et souvent insensées que les princes avaient exercées contre eux » les pétitionnaires sollicitent l'intervention étrangère qui les garantira « contre ces despotes en grand et en miniature (1). »

Il est vraisemblable que cette adresse n'a pas été étrangère à la mention spéciale du Danube qui figure dans la note des ministres français datée du 3 mai 1798.

De son côté la ville de Brême avait sollicité à deux reprises les bons offices de la France pour obtenir l'abolition du péage d'Elsfleth perçu à l'embouchure du Weser (2), démarche à laquelle le Directoire s'était prêté d'autant plus volontiers que, suivant l'observation de la cité hanséatique, l'impôt oldenbourgeois entravait surtout ses relations avec la République.

Comme ces citations l'indiquent, la condition essentielle de la délivrance à laquelle aspirait si notoirement le commerce germanique, portait sur la suppression des droits de navigation et tel était l'un des principaux *desiderata* formulé à Rastadt par les français. La députation de l'Empire ne s'était pas contentée de décliner toute compétence dans le règlement général des fleuves; elle avait cru devoir objecter, quant au Rhin, que l'abandon des péages compromettrait à la fois l'entretien de la voie navigable et les gages reconnus à certains créanciers. Cependant elle était revenue à résipiscence sur ce dernier

(1) Ce document se trouve aux archives des affaires étrangères, comme aussi l'adresse des habitants de Coblence aux citoyens et membres du Directoire, exprimant la crainte de « ne pas devenir français » (24 nivôse an VI), et de même la pétition des Juifs allemands de cette époque, qui l'une et l'autre portent sur les intérêts du commerce et de la navigation.

(2) Dépêche de M. de Talleyrand à la légation de Rastadt du 25 floréal an VI.

(3) Dépêche du 17 prairial an VI.

point, mais en réclamant, comme mesure connexe, le sacrifice des droits d'étape et celui des corporations batelières.

C'était effectivement un sacrifice que l'on demandait à la France et le libéralisme des députés n'avait pas d'autre cause. La France, comme le remarquait M. de Talleyrand, était alors propriétaire exclusive de la rive gauche allemande; elle conservait deux positions sur la rive droite, réservait la plus grande partie des îles et se trouvait par l'occupation de Mayence et de Cologne, ajoutée à celle de Strasbourg, en possession de toutes les *Étapes* et des revenus importants qui s'y rattachaient (1). En renonçant, comme il n'hésita pas à le faire, aux droits d'étape, « le gouvernement de la République consentait à une cession réelle et qui méritait d'être compensée (2). »

Cette compensation, suivant le ministre du Directoire, n'était autre que la liberté de tous les fleuves allemands communs à plusieurs États.

Il ne s'agissait point toutefois, ainsi que répétait M. de Talleyrand, de rendre la navigation des fleuves allemands accessible à *toutes les nations*. « Pour les grands cours d'eau, disait-il, comme pour le Rhin, la rédaction doit être que la navigation sera libre pour les riverains, en exemption de tout péage et droit autre que celui de passe qui serait établi d'après un tarif *uniforme* entre les puissances riveraines de chaque fleuve. »

Si l'on rapproche cette dernière instruction envisagée dans sa donnée fiscale des autres conditions posées par la France

(1) La ville de Mayence, « alarmée des prétentions manifestées par les ministres de l'Empire, » fit parvenir ses représentations à la légation de Rastadt, exposant « que de la conservation de l'*Étape* dépendait la prospérité des nouveaux départements que Francfort et les villes de la rive droite engloutiraient infailliblement » (Lettre du citoyen Rudler, commissaire général dans les pays conquis entre Meuse et Rhin et Rhin et Moselle, 2 thermidor an VI).

(2) Dans une annexe à la dépêche précitée de M. de Talleyrand, il était dit : le droit d'*étape* est un droit bien plus sérieux que celui de péage. C'est presque uniquement à Strasbourg, à Mayence et à Cologne qu'il s'exerce.

Il est une vexation véritable; mais il existe au profit exclusif de la France actuelle, au détriment de l'Allemagne et s'il est supprimé, cette concession doit être compensée par un grand profit à notre avantage *ou à celui de la liberté du commerce en général.*

quant au Rhin, telles, par exemple, que la liberté du transit, la dépendance réciproque des deux riverains en ce qui concerne l'exécution des travaux fluviaux, l'égalité des droits à prélever sur les marchandises lors de leur débarquement, mesures destinées à créer une étroite solidarité entre les possesseurs respectifs, l'on a sous les yeux les *rudiments d'une véritable communauté internationale* et ce sont en réalité les principaux intérêts que réglementeront plus tard les conventions fluviales européennes.

A ce point de vue, l'on ne saurait méconnaître l'importance relative des questions économiques soulevées et défendues par les plénipotentiaires français en l'année 1798.

Ombrageuse, timorée, la députation de l'Empire chercha, comme je l'ai dit, à se dérober à tout engagement positif sur le régime des fleuves allemands, alléguant qu'elle était sans pouvoirs à cet effet et qu'un tel sujet serait plus utilement traité dans des négociations commerciales ultérieures.

La légation française fut autorisée à céder sur ce point (1).

Quant au Rhin en particulier et sauf l'uniformité douanière qui n'était guère admissible en dehors d'un arrangement commercial proprement dit, l'accord se serait établi sur les autres bases françaises, si la députation avait pu s'accommoder de la restriction qui écartait provisoirement les Hollandais du parcours franco-germanique.

L'objection était sérieuse et je dois la discuter ici, car elle porte sur l'un des incidents les plus instructifs de cette laborieuse négociation.

L'article 18 du traité de Ryswick stipulait que le Rhin serait ouvert aux sujets français et allemands et *à tous autres qui voudraient y naviguer,* c'est-à-dire, par voie d'interprétation, aux Hollandais et aux Suisses (2).

(1) « En vous recommandant, citoyen, de vous efforcer de tirer parti de l'affranchissement du Rhin pour obtenir celui des fleuves intérieurs de l'Allemagne, je vous ai cependant annoncé que le Directoire vous autorisait à céder sur ce point, si son obtention rencontrait de trop grandes difficultés, parce que, en résultat, la nation allemande est seule directement intéressée à cette liberté générale de la navigation pour tous les riverains » (dépêche de M. de Talleyrand du 19 prairial an VI).

(2) Dépêche de M. Schimmelpennink du 17 mai 1798, reproduite par Van Dyk dans son *Précis* du Congrès de Rastadt.

La France républicaine se montrait donc moins libérale que la France monarchique en faisant dépendre l'admission *des autres riverains* sur le fleuve franco-allemand du consentement formel et préalablement débattu des deux parties contractantes.

Sans doute le cabinet de Paris appréhendait qu'à la faveur d'une entière égalité sur le Rhin supérieur, « la Hollande n'accaparât la plus grande partie du commerce de l'Allemagne. » Cependant il ne se refusait pas à un accord ultérieur qui aurait introduit le riverain inférieur dans la communauté fluviale. Mais, à ses yeux, cet accord devait précéder la reconnaissance de la République batave en qualité de co-associée, car il devait être fondé sur le principe de la réciprocité, c'est-à-dire sur une condition à laquelle tenait l'Allemagne (1) et que les Hollandais ne paraissaient pas disposés à accueillir (2).

Qui dit communauté, dit parité d'obligations comme de droits, déduction qui semblait ne point se concilier avec les vues du cabinet de La Haye.

Le Directoire entendait si peu exclure à toujours le pavillon hollandais du Rhin allemand, qu'il avait manifesté au ministère batave à Paris l'intention d'ajouter au futur traité un article qui laisserait à chaque membre de l'Empire la liberté de faire, sans le consentement de ses co-États, tels arrangements particuliers qu'il jugerait convenable à ses intérêts (3).

Le projet d'une telle modification, il est vrai, n'a laissé aucune trace dans les transactions ostensibles de Rastadt et l'on reste en présence d'une disposition qui, mise en regard

(1) Dans un de ses *Conclusum*, la députation de l'Empire avait dit : « Que la République batave ne pourrait profiter de la suppression des péages (sur le Rhin supérieur) que quand l'Empire aurait pris avec elle des arrangements pour une suppression équivalente. »

(2) « Assurément, écrivait le ministre hollandais à M. de Talleyrand, sous la date du 25 novembre 1798, on n'aurait pas l'intention d'exiger de la République batave le sacrifice des droits d'entrée et de sortie qu'elle perçoit à l'embouchure de ses rivières. »

La Hollande résista sur ce point jusqu'à l'époque de la Convention du Rhin en 1831.

(3) Dépêche précitée de M. Schimmelpennink.

de l'arrêté républicain de 1792 sur l'Escaut, a toutes les apparences de la contradiction (1).

Elle n'en a que les apparences eu égard aux faits contemporains qui l'expliquent et cependant (je dois le relever), elle a été reprochée à la France comme un étrange déni de justice.

C'est une bien curieuse leçon que se donnaient à eux-mêmes les Hollandais en réclamant sur le Rhin une liberté qu'ils avaient refusée à leur voisin sur l'Escaut. Remettons-nous en mémoire les principaux épisodes des anciennes contestations des Pays-Bas avec les provinces espagnoles et autrichiennes (2), et lisons ce qui suit :

«... L'article exigé quant au Rhin, écrivait M. Schimmelpennink sous la date du 17 mai 1798, est également contraire aux espérances de la République batave, *à ses droits naturels* et à ses plus chers intérêts...

« La libre navigation du Rhin réservée exclusivement aux habitants de la France et de l'Empire, serait une atteinte des plus cruelles à la prospérité du commerce batave et *aux droits incontestables de la République.*

« Refuser à la République une part directe aux échanges accoutumés, *la forcer à recevoir des mains étrangères des objets qui sont pour elle d'une nécessité première*, c'est vouloir la réduire, avant dix ans, à une impuissance absolue et à la plus déplorable nullité. »

« Lorsque nous consentions à partager avec nos libérateurs la libre navigation du Hondt et de l'Escaut et qu'*après trois siècles d'une surveillance jalouse la Hollande laissa relever à ses portes la puissance maritime d'Anvers*, nous nous flattions du moins que, pour prix d'un sacrifice aussi pénible, la France nous garantirait sur le Rhin les avantages que nous lui cédions sur la Meuse et sur l'Escaut...

« Nos réclamations naissent à la fois de la connaissance approfondie de nos intérêts réciproques *et des sentiments innés de nos droits naturels.* En effet, le fleuve dont la France et le corps germanique se réserveraient la navigation, termine sa course sur le territoire batave et n'arrive à l'Océan qu'en

(1) « Le cours des fleuves est la propriété *commune* et *inaliénable* de toutes les contrées arrosées par ses eaux. »

(2) V. § ci-dessus, 22, 26.

mêlant ses eaux à celles des rivières soumises à nos lois. Or si chacun des peuples établis sur l'une de ses rives commerce et navigue librement sur son cours, l'*équité naturelle* n'accorde-t-elle pas invinciblement le même droit à la nation qui domine sur ses deux bords? »

« *Ce principe est tellement incontestable...* qu'en ne consultant que les droits universellement reconnus de la souveraineté territoriale,... la République batave serait l'arbitre de la navigation du Rhin;... des douanes et des péages onéreux rendraient tout commerce impossible. »

« Ces réflexions simples et naïves ne peuvent manquer d'intéresser la justice du gouvernement français qui n'a pas fondé son empire sur les droits de l'homme pour méconnaître *les droits des nations.* »

Bien inspiré sans doute était le diplomate qui, visant une position définie, usait contre son antagoniste du moment des armes les plus propres à le troubler et à l'attendrir. Mais ces armes, disons-le, étaient d'importation *belge,* et s'il n'appartenait point aux hommes de 92 de les opposer aux contradicteurs eux-mêmes, la critique indépendante pouvait se permettre une telle représaille, comme il est naturel qu'elle le fasse aujourd'hui.

Or « les droits naturels, les principes incontestables de la souveraineté territoriale » qui légitimaient l'accession hollandaise au *consortium* franco-germanique, Philippe III et Joseph II les avaient vainement invoqués vis-à-vis de la Hollande en 1608 et en 1785. Et les positions respectives, quoique renversées, étaient les mêmes, sauf toutefois que les clients de l'Espagne et de l'Autriche, en leur qualité de riverains *supérieurs*, avaient plus de titres sur le *bas Escaut* que les Bataves sur le *haut Rhin.*

L'on pourrait presque dire que le plaidoyer hollandais de 1798 n'était qu'une réédition des griefs articulés par les Belges contre les États-Généraux au XVIIe et au XVIIIe siècle, car les Belges se plaignaient précisément, comme les bas rhénans, « d'être forcés à recevoir des mains étrangères des objets qui étaient pour eux de première nécessité, et à se voir réduits (par cette servitude) à une impuissance absolue et à la plus déplorable nullité. »

C'était le propre langage, c'était la situation même du commerce d'Anvers, alors que l'Étape zélandaise lui fermait son issue maritime.

L'on connaît les circonstances qui mirent fin au Congrès de Rastadt et la fin tragique des ministres français.

30. Cependant les discussions pénibles et momentanément infructueuses de l'année 1798 contribuèrent à avancer l'œuvre de délivrance à laquelle la France s'était vouée avec une persévérante énergie. A la suite du traité de Lunéville, les conditions essentielles du régime fluvial proposées à Rastadt furent reproduites aux conférences de la députation extraordinaire de l'Empire réunie à Ratisbonne en 1802, et cette fois l'Allemagne crut devoir y acquiescer. Ces conditions énoncées dans deux *plans* ou projets successivement présentés par les médiateurs français et russes, furent l'objet du *Conclusum* spécial qui figure sous le § 39 dans le Recès du 25 février 1803 (1).

Par cet acte synallagmatique, l'électeur-archichancelier, depuis prince-primat de la Confédération du Rhin, reçut les pleins pouvoirs du Corps germanique pour arrêter avec le gouvernement français les bases définitives de l'administration rhénane et c'est ainsi que fut élaborée à Paris la convention du 15 août 1804, c'est-à-dire le premier code moderne de législation internationale des fleuves, l'instrument auquel le Congrès de Vienne emprunta dans la suite la plupart des maximes générales qui constituent le droit public contemporain.

Cette transaction finale de 1804, dont la valeur pratique a toujours été reconnue par les juges compétents (2), marque l'époque la plus florissante de la navigation rhénane. Elle eut

(1) Une variante importante se remarque entre le *Conclusum* de 1803 et les premières propositions françaises de cette date. Celles-ci visaient à la suppression totale des péages du Rhin, en spécifiant même qu'aucune taxe ne pourrait être rétablie sous quelque dénomination que ce fût, sauf les droits de douane. Cependant, le § 39 du Recès, tout en prononçant l'abolition des péages rhénans, y substitue un *octroi* de navigation, c'est-à-dire qu'il restaure à peu près ces péages sous un autre titre.

Cette contradiction s'explique par l'embarras qu'éprouvèrent les négociateurs de Ratisbonne à déterminer un autre gage pour les dettes hypothéquées sur les revenus du Rhin.

(2) Deuxième conférence de la commission des rivières de 1815.

le mérite de stipuler formellement et de réaliser cet état de communauté encore indéfini, qui existait en germe dans les traités de Westphalie et de Ryswick, que proclamait en principe l'arrêté républicain de 1792 et dont les délégués français au Congrès de Rastadt avaient tenté d'ébaucher le programme. Une direction générale permanente revêtue d'un mandat collectif dans la personne de son unique titulaire, remplaça les différentes autonomies locales qui concouraient à la réglementation du fleuve et y entretenaient la confusion par leurs rivalités. On lui confia la police, l'octroi et le service technique en lui adjoignant des inspecteurs opérant sous ses ordres et sous sa responsabilité, organisation très simple dont le commerce éprouva bientôt l'influence réparatrice et qui ne tarda pas à être adoptée sur plusieurs autres cours d'eau européens et particulièrement sur l'Elbe et sur la Vistule (1).

Cependant en 1810, la France étant devenue riveraine de toute la rive gauche du Rhin par suite de l'annexion des territoires situés le long du Waal, Napoléon crut pouvoir disposer du grand fleuve comme les Anglais prétendaient disposer de l'Océan. Il décréta que tout bâtiment non français entrant dans le Rhin, devait rompre charge à Nimègue, s'il venait de l'aval, à Mayence, s'il venait d'Allemagne par le Mein et les transports intermédiaires durent être réservés aux seuls navigateurs nationaux. C'était désavouer la doctrine libérale dont le gouvernement républicain avait poursuivi partout le triomphe et que le gouvernement impérial lui-même avait fidèlement appliquée en 1804. Cette mesure exorbitante répondait aux idées égoïstes d'une lutte à outrance et témoignait d'une sorte de vertige qui ne pouvait être de longue durée.

En 1813, la convention rhénane cessa d'être exécutée en Hollande pour faire place à une administration basée sur les errements de 1725. On restaura provisoirement l'ancien *Tol* seigneurial et domanial institué au XVI[e] siècle. La direction générale du fleuve fut déléguée par les puissances alliées au comte de Solms-Laubach revêtu des pleins pouvoirs particuliers de l'Autriche et de la Prusse et une commission mixte

(1) V. les traités de Tilsitt des 7 et 9 juillet 1807, et de Tornéa du 20 novembre 1810.

fonctionna sous ses ordres. On créa en même temps à Cologne une caisse centrale dans laquelle les bureaux d'octroi durent verser le produit de leurs recettes.

Les autorités nouvelles, entraînées par la passion politique qui portait alors les meilleurs esprits à réagir partout et en toutes choses contre le régime impérial, eurent hâte et prirent à tâche de détruire en détail l'œuvre d'organisation accomplie sous les auspices du gouvernement français et comme les réformes étaient tardives ou insuffisantes, bientôt la confusion régna dans toutes les branches du service fluvial.

31. Les souverains des grandes puissances assemblés à Paris en 1814, jugèrent qu'il y avait lieu de réagir à leur tour contre un arbitraire aveugle (1) qui semblait viser systématiquement à la ruine d'institutions éprouvées par une longue expérience et il leur parut convenable, sinon de restaurer intégralement sur le Rhin l'édifice impérial de 1804, du moins d'en rétablir les assises principales. Ce commun dessein leur inspira une pensée généreuse ; ils résolurent de préparer les voies à l'affranchissement complet de tous les fleuves internationaux du continent et ils signèrent dans ce but cette importante déclaration de 1814, qui fut comme un écho de la voix de 92 conviant les peuples à la fraternité. « La navigation sur le Rhin, était-il dit dans l'article 5 du traité de Paris du 30 mai, sera libre du point où le fleuve devient navigable jusqu'à la mer, de telle sorte qu'elle ne puisse être interdite à personne et l'on s'occupera au futur Congrès des principes d'après lesquels on pourra régler les droits à prélever par les États riverains de la manière la plus égale et la plus favorable au commerce de toutes les nations. »

« Il sera examiné et décidé de même dans le futur Congrès de quelle manière, pour faciliter les communications entre les peuples et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition précédente pourra être également étendue à tous les autres fleuves qui dans leur cours navigable séparent ou traversent différents États. »

Cet article 5 qui sera désormais comme la pierre angulaire

(1) Voir art. 15 du projet de règlement du duc de Dalberg, présenté à Vienne le 2 février 1815.

des unions fluviales futures, ouvre définitivement l'ère féconde des franchises spéciales qu'annonçait l'arrêté républicain du 16 novembre 1792. Disposition conventionnelle et acte révolutionnaire dénotent, à ne s'y point méprendre, les mêmes vues élevées, le même sentiment humanitaire et, l'on peut ajouter, la même sincérité. C'est ainsi du moins qu'a été jugée l'œuvre de 1814 par les hommes autorisés de l'époque et notamment (ce témoignage a du prix) par le baron de Stein qui aurait dit ou écrit : « en vertu de l'article 5, la navigation du Rhin a été ouverte à tous les pavillons (1).

Une clause supplémentaire du traité de 1814 qui n'a pas moins de valeur au point de vue du droit public, concernait le fleuve dont la diplomatie avait eu si souvent à fixer le régime depuis près de trois siècles. Par l'article 3 séparé et secret, qui stipulait l'annexion de la Belgique à la Hollande, « la liberté de la navigation sur l'Escaut, devait être établie d'après le principe adopté pour le Rhin. »

Ainsi se réalisait par l'unité territoriale la condition que posait Mirabeau, lorsqu'il discutait en 1785 l'éventualité de l'affranchissement de l'Escaut non seulement au profit des riverains, mais même *au profit de la navigation européenne*. Car il ne semblait pas douteux, des négociations subséquentes devaient le démontrer, que telle fût la portée de l'assimilation prononcée par l'article 3.

Cependant, je dois le reconnaître, les trois *villes-stations* du Rhin, c'est-à-dire les centres de négoce les plus directement atteints par le traité de Paris, n'attribuèrent point de prime abord à l'article 5 le sens étendu que comporte son dispositif et que les circonstances rendaient si vraisemblable. Aveuglées par l'intérêt, menacées dans leurs privilèges séculaires, elles s'avisèrent même de prétendre que, bien loin d'ouvrir le Rhin aux marines étrangères, la déclaration des grandes puissances ne tendait pas à créer entre les propres riverains des relations basées sur une entière égalité de traitement et sur une uniformité absolue de règlements communs.

Selon l'avis des Chambres de commerce de Strasbourg, de

(1) *Das Leben des Ministers Freiherrn von Stein von G. Pertz,* Berlin, 1851, IV, p. 28.

Mayence et de Cologne, les négociateurs de 1814 s'étaient essentiellement proposé de *neutraliser* le Rhin sous le rapport douanier tout en le délivrant des péages divers qui causaient plus de préjudice par les retards auxquels la navigation était exposée, que « par le coût même de l'impôt. » Mais, ajoutait-on, ils n'entendaient nullement introduire un système « de liberté indéfinie » qui aurait eu pour conséquence la suppression des associations batelières et de leurs tours de rôle, et celle des zones d'exploitation assignées à chacune d'elles, c'est-à-dire, l'abandon des stations de relâche et de toutes les institutions *bienfaisantes* qui s'y rattachaient (1) !

C'était, on en conviendra, réduire à de bien minces proportions cette œuvre d'affranchissement inspiré par le désir « de rapprocher les peuples » en facilitant leurs communications.

Un mémoire anonyme de l'époque, rédigé sans doute par quelque haut fonctionnaire de l'administration rhénane de 1804, dépossédé de son bénéfice par les événements, envisageait le cas à un point de vue relativement plus élevé, mais non moins exclusif à l'encontre des étrangers. Il considérait que l'organisation de 1804 « fruit de méditations profondes, » n'avait pu s'appliquer à la Suisse et à la Hollande et que si postérieurement ce dernier État avait été compris dans la communauté franco-germanique, il s'en était détaché. Or, observait-il, il est aisé de sentir qu'aussi longtemps qu'il y aura sur les branches inférieures du Rhin d'autres règlements de police, d'autres tarifs, d'autres frets, d'autres tours de rôle que sur les parties supérieures, la navigation de ce superbe fleuve manquera de l'ensemble qui lui est nécessaire pour répondre aux exigences du commerce de l'Italie, de la Suisse, de la France, de l'Allemagne, des Pays-Bas..... Et on ne croit pas se tromper en prêtant aux auteurs de l'article 5 l'intention de remédier à cet inconvénient, c'est-à-dire, d'établir à l'égard

(1) Mémoire de la Chambre de commerce de Strasbourg, « en faveur du maintien des règles anciennes de la navigation, etc., etc., » transmis par le préfet au directeur général de l'agriculture, le 20 octobre 1814.

A ce mémoire sont annexées des lettres adhésives des Chambres de commerce de Cologne et de Mayence, en date des 7 et 15 mars 1812 et 6 mars 1813.

de la Hollande l'uniformité que n'aurait pu réaliser la convention de 1804 (1). »

L'opinion de notre anonyme fut défendue au Congrès de Vienne par l'ancien directeur général de l'octroi du Rhin (les deux avocats se confondaient peut-être dans la même personne), et elle ne fut sans doute pas étrangère aux délibérations que je vais rapporter.

32. Au début des conférences de 1815, l'on ignorait encore si tous les États intéressés prendraient part à la discussion du traité de Paris sur la navigation internationale. Dans une séance du 2 février, il fut convenu que l'on s'occuperait tout d'abord du Rhin et de ses affluents, ainsi que de l'Escaut, sauf à traiter plus tard la question à un point de vue général. Ce programme impliquait le concours immédiat de la Hollande, de la Bavière, de Bade, de la Hesse grand-ducale et de Nassau dont les délégués s'adjoignirent effectivement à ceux de l'Autriche, de l'Angleterre, de la Prusse et de la France. Ainsi fut constituée la commission de navigation dont les actes, si vantés par les uns, si contestés par les autres, ont survécu à la plupart des transactions politiques du premier Congrès européen de ce siècle.

Cette collaboration de plénipotentiaires *étrangers* et de représentants *riverains* semblait promettre un résultat conforme aux intentions solennellement manifestées par les pacificateurs de 1814. Mais l'on s'aperçut bientôt que les États rhénans ou du moins la plupart d'entre eux entendaient sauvegarder avant tout leurs positions particulières, et que les concessions réclamées par l'intérêt public seraient réduites à la portion congrue.

Deux projets de règlement furent soumis à la commission, l'un prussien, l'autre français. Celui-ci fut accepté comme base des délibérations ; il portait en substance dans ses deux premières clauses « que le Rhin serait considéré comme un fleuve commun entre les États riverains et que la *navigation*

(1) Ce document, déposé dans les archives de l'ancien commissariat français du Rhin, est intitulé : *Considérations sur les rapports politiques et commerciaux de la France, relativement à la navigation du Rhin après le traité de Paris.*

y serait entièrement libre et ne pourrait être interdite à personne. »

Le principe de la communauté était naturellement posé comme élément primordial de la liberté ; il convenait tout d'abord, ainsi que le démontrait le duc de Dalberg dans les considérants de son article 17 (1), d'écarter les entraves intérieures auxquelles la navigation et le commerce seraient restés exposés, si une solidarité intime n'avait uni les différents possesseurs riverains. Quant à la liberté, elle n'était pas seulement garantie dans les propres termes du traité de 1814 ; on en marquait le caractère universel par une sorte de pléonasme, en spécifiant qu'elle serait entière, c'est-à-dire sans doute *qu'elle s'étendrait au commerce et à la navigation de toutes les nations.*

Néanmoins le plénipotentiaire britannique insista pour que cette dernière explication fût insérée dans le projet du duc de Dalberg, amendement auquel le baron de Humboldt opposa, à quinze jours d'intervalle, la *rédaction* suivante qui prévalut : « La navigation du Rhin sera entièrement libre et ne pourra *sous le rapport du commerce* être interdite à personne. »

L'adjonction de ces mots « sous le rapport du commerce » parut suspecte à Lord Clancarty ; elle eut à ses yeux la portée d'une restriction contraire aux vues des signataires du traité de Paris et l'observation qu'il en fit, provoqua cette réponse ypique qui mérite assurément de figurer entre guillemets :

(1) Art. 17. « A l'égard des autres grands fleuves, nommément le Weser, l'Elbe, l'Oder, la Vistule, le Danube, le Pô, le Tage, etc., comme il a été reconnu que, pour faciliter les communications des différents peuples et favoriser l'échange de leurs productions au moyen des routes fluviales, il était indispensable de diminuer le nombre des lieux de péage et de simplifier le mode de perception, en ne laissant subsister des anciens établissements connus sous le nom de droit d'étape, d'accises et de licents, que ce qui serait indispensable à la célérité du commerce et des transports, et considérant que, pour arriver à ce but et faire disparaître pour toujours les obstacles qui s'opposent aux relations commerciales entre les différentes nations, *le moyen le plus sûr est de considérer les fleuves depuis le point où ils deviennent navigables jusqu'à leur embouchure, comme un ensemble et d'adopter dans ce sens, tant pour la police et la perception des droits, un même système de navigation, les puissances contractantes n'envisageant que le bien général,* etc. » (Projet du duc de Dalberg).

« ... Il n'y a pas lieu de modifier la rédaction de M. de Humboldt, vu qu'elle ne *semble pas* s'éloigner des dispositions du traité de Paris qui ne visaient qu'à débarrasser la navigation des entraves qu'un conflit entre les États riverains pouvait faire naître et non de donner à tout sujet d'État non-riverain un droit de navigation égal à celui des sujets riverains pour lesquels il n'y aurait aucune réciprocité.

Les plaidoyers intéressés des villes-*stations* avaient fait leur œuvre ; les juges s'étaient rendus.

L'on ne reconnaît certes point ici la « parfaite bonne foi » attribuée par plus d'un historien aux négociateurs des règlements fluviaux de 1815; le texte prussien ne permet sans doute pas de conclure formellement à l'exclusion des pavillons étrangers; mais, rapproché des textes français et anglais auxquels il a été substitué, il peut autoriser cette interprétation ou du moins légitimer des différences de traitement à peu près équivalentes à l'exclusion. Son auteur a pensé concilier de la sorte le respect dû aux résolutions souveraines de 1814 avec les sollicitations particularistes de 1815, ainsi qu'avec ses propres réserves (1) et il a eu recours à l'équivoque, œuvre de diplomatie qui a longtemps exercé la dialectique officielle comme les dispositions ambiguës de l'article 1er du traité relatif à la constitution du duché de Varsovie (2).

Il est certain que le projet de M. de Humboldt, dûment voté par la commission de navigation, a donné lieu plus tard à des systèmes divergents et qu'aujourd'hui, encore, ainsi que j'aurai occasion de l'exposer bientôt, il sert d'argument à ceux qui, malgré les conventions explicites de 1814, prétendent ou ménager aux seuls riverains la navigation fluviale proprement dite ou n'admettre les étrangers à son exercice qu'à des conditions d'inégalité telles que toute concurrence leur est impossible.

(1) Voir notamment l'opinion émise par M. de Humboldt dans la séance du 3 mars 1815, sur l'admission conditionnelle des bateliers sujets d'États qui n'ont de possession que sur les affluents du Rhin.

(2) L'historien von Treitschke dit à ce propos que, dans la laborieuse négociation sur les fleuves conventionnels, M. de Humboldt, avec son zèle et *sa subtilité d'esprit*, a fait pour le mieux.

Est-il vrai dès lors, comme l'ont affirmé dans ces derniers temps deux éminents professeurs de droit international (1), que l'initiative du progrès réalisé dans la législation des fleuves communs à plusieurs États appartienne surtout au baron Guillaume de Humboldt? Un tel jugement ne paraît pas seulement contraire aux données de l'histoire qui, je crois l'avoir démontré, associe le nom de la France à toutes les phases principales de ce progrès ; il ne se concilie point non plus avec le rôle du mandataire prussien dans la négociation spéciale dont on se persuade qu'il a eu les honneurs. Sans doute M. de Humboldt a apporté au sein de la commission fluviale un esprit pratique et généralisateur qui a singulièrement facilité sa tâche; mais le témoignage posthume qui lui a été rendu, revient plutôt aux plénipotentiaires anglais et français qui, par leurs propositions individuelles, tendaient tous deux à l'exacte application du programme civilisateur de 1814, et si l'on peut accuser un membre influent de l'assemblée européenne de 1815 d'avoir faussé et compromis dans son développement naturel le principe de la liberté fluviale, c'est à mon sens M. le baron de Humboldt, le président autorisé de la commission des rivières adjointe au Congrès de Vienne.

Qu'il me soit permis d'insister sur cette rectification d'un caractère purement historique, en consignant ici l'avis de plusieurs publicistes que l'on ne soupçonnera certes point de partialité ou de complaisance.

« Pour se rendre compte de ce que l'on devait penser en Allemagne de la convention rhénane de 1804, disait en 1842 le professeur B. Oppenheim de Heidelberg (2), c'est à l'époque même où parut cette œuvre directe de la France riveraine qu'il faut se reporter : on en surprend l'éloge jusque dans la bouche si allemande d'un Niklas Vogt qui n'était assurément pas un plat admirateur des institutions françaises (3). »

Et quelle était la portée de cette convention au point de vue du droit européen? Voici ce qu'écrivait à ce sujet, en 1860, le fonctionnaire allemand qui a publié à Leipsick sous les aus-

(1) V. *Droit international codifié*, de Bluntschli, p. 28 à 189.

(2) *Der freie deutsche Rhein*, p. 100. Ce titre seul, dit un critique allemand, indique par lui-même que l'ouvrage a une tendance anti-française.

(3) *Niklas Vogt's Staatsrelationen*, 1806, VI, p. 69, 80.

pices de la chambre de commerce de Hambourg, l'ouvrage si consciencieux et si instructif intitulé : « *die Elbzölle* » : « qui sait combien de temps aurait duré l'arbitraire qui régnait dans l'administration fluviale, si au commencement de ce siècle et *malheureusement par suite d'exigences étrangères*, une transformation radicale ne s'était opérée dans le régime fiscal du Rhin, *transformation qui plus tard a pu servir de norme à tous les cours d'eau communs à plusieurs États?* » Et rappelant les ouvertures des plénipotentiaires du Directoire au Congrès de Rastadt, l'auteur développe cette idée que, si intolérable qu'ait été à cette époque la prépotence française, c'est à la France et au Congrès de Rastadt que l'on doit attribuer pour la plus large part le mérite des maximes générales du Congrès de Vienne de 1815 (1).

Telle est à peu près l'opinion qu'émettait un membre de la diplomatie allemande dans une brochure anonyme datée de 1822 (2); « il était réservé au XIXe siècle, disait-il, d'entreprendre sur le Rhin les réformes sollicitées depuis longtemps par le vœu public et c'est de la France que partit l'étincelle... Ce dut être un Napoléon qui introduisit sur le grand fleuve un système incomparablement supérieur à tout ce qui avait été tenté ou accompli jusqu'alors sur les cours d'eau de la confédération... La convention de 1804 restera un modèle pour toute administration fluviale. »

Un autre diplomate allemand, M. de Daxenberger, résumant dans une note substantielle les premières délibérations de la commission de 1815, fait ressortir, en se contentant de les souligner, les passages du projet du duc de Dalberg (3) qui établissent la parfaite conformité de ce projet avec l'esprit et les termes du traité de 1814. Puis, discutant le « mémoire préparatoire » du baron de Humboldt, il dévoile ainsi la préoccupation du ministre prussien : « Quoique M. de Humboldt se réfère

(1) Bulau, dans un article intitulé : *Elbe* (*Staatslexicon de Rotteck et Welcker*), dit que l'idée de la liberté fluviale a été un moment lucide (*lucidum intervallum*) du Congrès de Vienne. « Il oublie, répond Oppenheim (p. 108, note 3), que cette pensée est plus ancienne et qu'on doit bien plutôt en faire honneur aux Français. » V. aussi Op den Hoof, *Etwas über Rheinschiffahrt*, 1826, p. 16.

(2) *Neue organisation der Schiffahrt*, Bâle, 1822, III, préface, p. 5, 7, 9.

(3) Art. 1, 2, 3, 6, 17.

à l'article 5 de la paix de Paris comme devant servir de base aux travaux du Congrès et tout en professant d'une manière générale le principe d'une entière liberté de navigation, l'on peut s'apercevoir *qu'il désire apporter certaines restrictions au traité de Paris* de 1814 dans l'intérêt particulier des États riverains du Rhin (1). »

Cette dernière appréciation qui emprunte une autorité particulière à la mission officielle de son auteur, à sa compétence et aux circonstances dans lesquelles elle a été formulée, réduit à sa juste valeur l'éloge gratuitement décerné à M. de Humboldt. On peut en déduire cette double proposition : le traité de Paris de 1814 voulait l'entière liberté de la navigation fluviale (2) ; le négociateur prussien, tout en rendant un hommage apparent à ce principe, a cherché à en éluder certaines conséquences pratiques au profit des souverainetés riveraines. »

Voilà, je crois, la vraie caractéristique de cet article 1er qui, inséré sous le n° 109 dans le traité principal de 1815, a reçu sa première interprétation pratique dans les traités contemporains relatifs aux fleuves et canaux de l'ancien royaume de Pologne (3).

Le duc de Dalberg rencontra d'ailleurs sur d'autres points essentiels de son projet l'opposition résolue du particularisme rhénan. La motion qu'il fit de prélever l'octroi en commun, ainsi que cela se pratiquait depuis 1804, fut rejetée, sur les objections de la Prusse et la perception par État fut préférée. De même, d'après le plénipotentiaire français, la future commission riveraine devait pourvoir aux travaux d'entretien et d'amélioration, en fournissant les fonds nécessaires sur le produit des droits dont l'encaissement se serait effectué sous

(1) *Leitende Grundsätze in Bezug auf die Grenzen der Schiffahrtsfreiheit auf der Donau*, par de Daxenberger, délégué de la Bavière à la commission riveraine du Danube. Mémoire communiqué dans la séance du 30 mars 1857, mais non inséré au protocole.

(2) Wurm, *Cinq lettres sur la liberté fluviale*, p. 23. Oppenheim, *loc. cit.*, p. 108.

(3) Traités austro-russe et russo-prussien du 3 mai 1815, confirmés par l'article 14 de l'acte final de Vienne du 9 juin 1815.

Ces traités spécifient que lesdits fleuves et canaux *sont libres pour les habitants des provinces polonaises.*

sa surveillance. L'on décida que le soin de la navigabilité fluviale serait abandonné à chaque membre de l'association riveraine.

Le même souci des prérogatives de la souveraineté l'emporta, lorsqu'il s'agit de se prononcer sur la nomination d'un directeur appelé à centraliser l'administration commune. La principale institution de 1804 fut condamnée. Enfin, pour empiéter le moins possible sur les droits des autorités territoriales, l'on réduisit la commission riveraine au rôle d'assemblée essentiellement délibérative, en ayant soin de stipuler qu'elle pourrait adresser des plaintes aux représentants locaux des différents gouvernements, mais que ceux-ci n'auraient à y déférer que s'ils n'y voyaient pas d'objections majeures.

Je ne poursuivrai pas dans ses détails l'analyse du règlement de 1815 qui a servi de type à la plupart des conventions fluviales européennes; il suffira, en le comparant à celui de 1804, de constater qu'il est inférieur à son devancier, en ce qu'il limite au détriment des intérêts généraux, le cercle d'action de la communauté riveraine et que, si l'on excepte les dispositions plus libérales relatives aux relâches forcées, aux associations batelières, à la réduction du nombre des bureaux d'octroi et au tarif, ce qu'il renferme de bon et d'utile est déjà contenu dans la convention conclue à Paris sous le premier Empire.

D'un autre côté, le règlement de Vienne a négligé de trancher plusieurs points intéressants qui, sans cette omission, auraient reçu des solutions identiques sur les courants internationaux. Je signalerai notamment le contrôle douanier, le cabotage, l'exécution des ouvrages fluviaux sur les sections communes, la répartition du tarif, la classification des marchandises.

En résumé, l'activité trop diplomatique de la commission de 1815 n'a pas absolument répondu à cet esprit cosmopolite dont ses premières instructions portaient l'empreinte manifeste et l'on ne saurait, je crois, soutenir que ses résolutions obscures, ou restrictives ou incomplètes, réalisent fidèlement les prévisions de l'article 5 du traité de 1814.

Il convient toutefois de prendre en considération les diffi-

cultés nombreuses qu'offrait le mandat confié à cette commission. Les intérêts particuliers de chacun des États contractants étaient aux prises et à en juger par la vivacité des controverses que suscita bientôt la Hollande, plus d'une transaction devait s'imposer aux délégués du Congrès. D'ailleurs la discussion des règlements fluviaux n'était, pour ainsi dire, qu'un incident secondaire au milieu des graves négociations politiques suivies à Vienne et l'on ne pouvait dès lors y apporter toute l'attention et toute la maturité qu'exigeait l'examen d'une question spéciale aussi compliquée.

33. Combien plus jalouses et plus osées se montrèrent les résistances individuelles, lorsque l'on en vint à l'application des lois sommaires de 1815! Il s'agissait alors pour chaque État de sacrifices réels ou du moins de renonciations prochaines qui tout en profitant au *consortium* nouveau dont il faisait partie, atteignaient dans plus d'un service public les autonomies locales. Celles-ci durent élever la voix avec d'autant plus de hardiesse et d'autorité qu'elles possédaient alors une importance à laquelle elles n'avaient pu prétendre au Congrès. Chacun calcula, disputa son offrande à la communauté, comme dans ces anciennes réunions rhénanes qualifiées de Chapitres de péages, qui étaient appelées à redresser maints abus, mais dont les membres s'opiniâtraient à défendre les institutions de leur pays.

Ce fut en général sous l'influence de dispositions analogues que les États riverains du Weser, de l'Ems, de l'Elbe et du Rhin exécutèrent les conventions de Vienne. L'Escaut seul et plus tard le Pô furent placés sous un régime conforme aux prescriptions du traité européen de 1814.

L'acte du Rhin, négocié à Mayence de 1816 à 1831, mérite une mention particulière, non seulement parce qu'il a régi longtemps le cours d'eau dont la législation sert de base au droit fluvial moderne, mais aussi parce que rédigé sous la dictée de la Prusse dont la direction fut constamment prépondérante dans la commission rhénane, il apparaît comme la traduction vivante du *dogme* établi à Vienne par M. G. de Humboldt.

Le cabinet de Berlin se proposait un double but en abordant la tâche que le Congrès avait assignée aux sept États

convoqués à Mayence le 5 août 1816 : maintenir jusqu'à l'adoption d'un règlement définitif le *statu quo* nouveau dont il retirait de nombreux avantages, obtenir de la Hollande qui s'y opposait, la liberté du transit maritime par les embouchures du fleuve. Je n'ai pas à insister ici sur la situation privilégiée dont il était naturel que le gouvernement du roi Frédéric-Guillaume III cherchât à assurer la durée provisoire (1). Je relève simplement, les documents sous les yeux, que ses préoccupations portaient principalement sur les revenus de l'octroi dont il percevait à lui seul les quatre cinquièmes et sur la relâche forcée de Cologne que la commission centrale avait résolu de supprimer en vertu d'une convention intitulée « instruction intérimaire. »

En ce qui concerne le régime de la navigation dans la région maritime du fleuve, le gouvernement des Pays-Bas entendait s'y ménager un privilège analogue à celui qui avait mis si longtemps à sa disposition exclusive les embouchures de l'Escaut. Il considérait les deux grandes issues du Rhin, le Waal et l'Issel comme perdant leur caractère fluvial, l'un en aval de Gorcum, l'autre en dessous de Krimpen et il s'attribuait le droit d'imposer à sa guise le transit des marchandises sur ces deux sections inférieures connues sous les noms de Nouvelle Meuse et de Merwede. Sa prétention se fondait sur l'interprétation des articles de 1814 et de 1815 qui déclaraient le Rhin libre *jusqu'à la mer,* expression qui, selon lui, n'était pas l'équivalent de celle *jusque dans la mer.*

Le délégué prussien, organe de l'opposition des États allemands, soumit de prime abord à ses collègues une définition qui semblait l'indice de tendances plus libérales que celles qu'avait dénotées son gouvernement au Congrès de Vienne et dans les conférences postérieures de Hambourg et de Dresde. D'après l'article 1er du projet présenté par M. Delius, « l'on devait entendre par le mot *Rhin* toute l'eau navigable qui s'étend de Bâle dans la direction d'Amsterdam, de Rotterdam et de Dordrecht jusqu'en pleine mer et *vice versâ,* » ce qui pouvait laisser croire, comme on l'a un moment admis à Mayence (2) que dans la pensée de la chancellerie de Berlin,

(1) Oppenheim, *loc. cit.,* p. 140, 141, 143, 149.
(2) Protocole 290.

le Rhin étant censé se prolonger jusqu'à la limite extrême de la partie maritime sur laquelle la Hollande exerce sa souveraineté, le fleuve devait être ouvert aux bâtiments de toutes nations (1).

Telles n'étaient cependant pas les intentions de la Prusse. L'on pouvait déjà soupçonner ses réserves en lisant avec attention le texte explicatif qui suivait immédiatement la définition proposée par son agent à Mayence. « Le Rhin, était-il dit dans l'article 2 du projet de M. Delius, est libre *comme route commerciale* pour tous les États et pour toutes les nations. » C'était, on le voit, une simple version de la phrase sacramentelle de 1815 : « La navigation du Rhin, ne pourra *sous le rapport du commerce* être interdite à personne. »

La suite des délibérations vint bientôt dissiper les doutes qu'avait fait naître l'initiative du commissaire prussien. Celui-ci développant sa motion sous forme « de communications confidentielles, » s'appliqua à démontrer qu'il lui importait d'amener la Hollande à consentir au dégrèvement des droits de transit et à la suppression de toutes les prohibitions directes ou indirectes incompatibles avec les intérêts des États riverains et il donna de plus à entendre que si satisfaction lui était donnée à cet égard, l'on arriverait à s'accorder sur la définition de l'étendue du Rhin repoussée par les Pays-Bas.

A quelque temps de là, les ouvertures de M. Delius furent renouvelées à son instigation par le délégué de la Bavière, qui insinua dans une note qualifiée de « propositions conciliatoires, » que l'on renoncerait à la définition prussienne, si l'on concédait *la liberté de navigation jusqu'en pleine mer pour les bâtiments des sujets riverains et la liberté du commerce pour toutes les nations*.

Cette conclusion n'était elle-même que le commentaire de la maxime introduite par M. de Humboldt dans les traités de Vienne; car si elle impliquait plus clairement la mise en

(1) Le gouvernement hollandais, en effet, était allé jusqu'à affirmer, en épiloguant sur la signification des mots « jusqu'à la mer, » insérés dans l'article du traité de Vienne, qu'il pouvait légitimement empêcher tout navire de venir de la pleine mer dans le Rhin ou de se rendre du Rhin dans la pleine mer (Memorandum de la conférence de Londres de 1832, sur l'Escaut).

interdit des pavillons étrangers, elle ne la prononçait pas d'une manière formelle et il est probable que si la Prusse, sous le couvert de la médiation bavaroise, s'abstenait d'énoncer nettement le principe d'exclusion qu'elle était résolue à faire triompher, c'était surtout par ménagement pour le gouvernement anglais dont le concours lui paraissait nécessaire dans sa lutte contre les Pays-Bas (1).

Quoi qu'il en soit, à l'époque de la présentation des propositions conciliatoires de la Bavière, c'est-à-dire en 1824, des pourparlers directs étaient engagés à Bruxelles entre la Prusse et la Hollande et l'on savait à Mayence que l'on n'y traitait que la question du transit commercial.

Enfin, en 1829, un arrangement particulier intervint entre les deux États rhénans aux termes duquel le principe de la liberté de navigation ne fut reconnu *qu'en faveur des États riverains* sous certaines conditions fiscales applicables au commerce de tous les pays à l'entrée et à la sortie du Rhin.

Tel fut l'épilogue des longs débats provoqués par l'article 1er du projet prussien; tel est aussi le résumé des dispositions comprises sous le titre I du règlement signé à Mayence, le 31 mars 1831.

La France, par des raisons qu'il n'importe pas d'exposer ici (2), assuma dans cette négociation spéciale un rôle ingrat de nature à jeter le trouble dans l'esprit des défenseurs des franchises fluviales; elle se montra constamment conciliante vis-à-vis des Pays-Bas, laissant à la Prusse toutes les appa-

(1) En 1829, quelques négociants prussiens furent induits à affréter à Londres un navire hollandais dont la cargaison, composée en majeure partie de marchandises anglaises, devait être transportée directement à Cologne. On voulait essayer de la sorte, comme on essaya, en effet, de mettre en pratique, *non la liberté de navigation*, car dans ce cas on aurait affrété un bâtiment anglais, mais la liberté du commerce de transit dans le sens attribué au traité de Vienne.

Le bâtiment fut arrêté à Rotterdam et dut payer les droits de transit.

Cet incident, qui projette une vive lumière sur les desseins de la Prusse, rappelle la mésaventure des brigantins impériaux, qui furent retenus, en 1784, par les autorités hollandaises, à la hauteur de Saftingen.

(2) Voir à ce sujet la deuxième partie du mémoire prussien qui commente la première partie du projet de règlement du Rhin intitulée : *De la navigation du Rhin en général.*

rences du libéralisme dans les limites tracées par son programme.

En résumé, l'acte du Rhin de 1831 est essentiellement réactionnaire, même comparé au traité de Vienne de 1815 et à plus forte raison mis en regard du traité de 1814. C'est ainsi qu'il a été qualifié plus tard par l'Angleterre, dans une conférence internationale, dont j'aurai bientôt à faire connaître les importantes résolutions (1).

34. L'Escaut, par contre, je le disais tout à l'heure, en l'opposant aux cours d'eau allemands, bénéficia de l'émancipation complète, résolue et stipulée en principe par l'article 3 secret du traité de 1814.

Jusqu'en 1830 et sans qu'aucun arrangement particulier intervînt à cet égard, le fleuve hollando-français resta ouvert aux navires de toutes les nations et fut exempt de tout péage. A cette époque éclata la révolution qui, en détachant les provinces belges des provinces bataves, rétablit par le fait sur l'Escaut la division territoriale antérieure à 1792. Aussi le roi Guillaume, invoquant le traité de Munster, dont aucun traité postérieur, affirmait-il, n'avait abrogé l'article 14, prononça la clôture des passes maritimes de l'Escaut.

Toutefois, sur les réclamations des grandes puissances, cette mesure fut bientôt rapportée.

En 1831, dans deux négociations, l'une préliminaire, l'autre dite définitive, et destinées toutes deux à fixer les bases de la séparation de la Belgique d'avec la Hollande, la conférence de Londres, se référant à l'article 117 du traité de Vienne, décida notamment « que les dispositions des articles 108 à 117 de l'acte général de 1815, relatives à la navigation des fleuves et rivières, seraient applicables aux rivières et aux fleuves qui traversent les deux pays. »

En ce qui concerne spécialement l'Escaut, il fut convenu « que le pilotage et le balisage, ainsi que la conservation des passes en aval d'Anvers, seraient soumis à une surveillance commune, que cette surveillance serait exercée par des commissaires nommés à cet effet de part et d'autre, que les droits de pilotage et de balisage, arrêtés d'un commun accord, se-

(1) Protocole 18 de la conférence de Paris d'août 1858.

raient les mêmes pour le commerce hollandais et pour le commerce belge, etc. »

Il n'était fait aucune allusion aux pavillons étrangers, comme si l'on sous-entendait que le fleuve leur serait toujours accessible.

Cependant la Hollande ayant refusé de souscrire à ces conditions, en émettant la prétention de prélever aux embouchures un droit fixe plus ou moins élevé, lord Palmerston prit l'initiative d'une proposition qui, destinée à concilier les vues des deux parties, « devait en même temps, mettre les droits des autres nations à l'abri de toute atteinte par des interprétations forcées. » A cette fin et tout en admettant la perception d'un certain droit fixe au bénéfice de la Hollande, il jugea devoir énoncer nettement le principe de la liberté et de l'égalité au profit de tous les pavillons.

Son « thème » fut adopté par la conférence, qui en prit occasion pour poser au plénipotentiaire néerlandais la question suivante : « Dans le traité que la Hollande serait prête à signer, admettrait-elle en principe que la navigation de l'Escaut serait libre pour les navires de toutes les nations, que ces navires ne seraient assujettis à aucune relâche, à aucune visite, ni examen de cargaison, mais seulement, sans distinction de pavillon, à un droit de tonnage modéré ? »

Le plénipotentiaire hollandais fit une réponse dilatoire, évitant, dit le protocole de la conférence, de se prononcer sur la liberté de l'Escaut pour toutes les nations.

Tout moyen de conciliation semblait épuisé. Le 23 décembre 1832, la citadelle d'Anvers était occupée par le maréchal Gérard et pour la seconde fois, à soixante ans d'intervalle, la métropole belge récupérait, sous les auspices de la France, son issue maritime. Elle ne devait plus en être privée désormais.

Je ne rapporterai point dans leurs détails les discussions nouvelles qui suivirent cet événement et qui interrompues de 1833 à 1838, aboutirent au traité du 19 avril 1839. Il me suffira de mentionner que le règlement définitif de la question européenne de l'Escaut repose essentiellement sur les dispositions préliminaires de 1831 que j'ai résumées, sauf en deux points essentiels qui se rattachent sans doute au « thème » de

lord Palmerston. D'une part, d'après l'article 9, le droit de navigation est reconnu aux pavillons étrangers par l'assimilation qui est faite entre eux et les riverains sous le rapport des obligations fiscales. D'autre part, les Pays-Bas sont autorisés à percevoir aux embouchures un droit unique de un florin et demi par tonneau.

Cette dernière clause, longtemps combattue par la Belgique, devait nécessairement peser sur les relations commerciales du nouveau royaume et l'idée d'en affranchir les pavillons étrangers s'imposa de prime abord à son gouvernement. Il résolut effectivement d'en assumer seul la charge et à défaut d'un versement annuel fixe effectué par abonnement, la taxe conventionnelle fut remboursée à chaque navire, voire même aux navires de l'État co-riverain.

Mais bientôt l'on dut reconnaître que la prospérité croissante d'Anvers entraînait pour l'État de trop lourds sacrifices, car plus il entrait de navires, plus le trésor se trouvait engagé.

De longues et habiles négociations amenèrent successivement les États maritimes à concourir dans des proportions diverses au rachat du tribut hollandais et le traité du 16 juillet 1863 assura définitivement l'immunité de l'Escaut (1).

Cet épisode de l'histoire du droit fluvial est intéressant à plus d'un titre. Rapproché des conventions contemporaines qui ont prononcé l'abolition des droits perçus dans le Sund et les Belts, sur l'Elbe et le Weser inférieurs, le traité de 1863 clôt à jamais l'ère des péages maritimes, de même que la convention de Mayence de 1831 avait définitivement supprimé sur le Rhin l'institution séculaire de l'étape ou des relâches forcées.

D'un autre côté, tout en plaçant l'Escaut sous l'empire des maximes générales de 1815, le traité de 1839, par son article 9, y admet le libre concours des marines étrangères, d'où l'on devrait conclure qu'aux yeux de la Prusse, de la Russie et de l'Autriche, ses co-signataires, ces maximes sont susceptibles d'une interprétation plus libérale que celle à laquelle ces trois

(1) L'honneur de cette heureuse solution revient surtout au baron Lambermont, alors secrétaire général du ministère des affaires étrangères et depuis ministre d'État.

États ont donné leur sanction sur les fleuves allemands et polonais.

Cette déduction paraît d'autant plus légitime qu'aux termes du § 5 de l'article précité, les eaux communiquant de l'Escaut au Rhin étant exclusivement hollandaises, c'est-à-dire ne rentrant pas dans la catégorie des rivières qui séparent ou traversent plusieurs États (1), elles restent fermées aux navires étrangers et sont simplement ouvertes par privilège spécial à la Belgique.

Le règlement du Pô, également prévu par l'acte de Vienne (art. 90), offre un exemple de la même contradiction. Signé par l'Autriche dans diverses conventions passées de 1834 à 1851, et notamment dans la convention du 3 juillet 1849, il consacre le principe de la liberté absolue de la navigation en vertu du traité européen de 1815.

Quoi qu'il en soit de ces divergences, vingt-cinq ans après le Congrès de Vienne, les communautés fluviales étaient constituées sur la plupart des grands cours d'eau européens; elles s'y géraient sous maints rapports comme de véritables personnes morales, comme des individualités pourvues d'attributions plus ou moins étendues et d'organes permanents. En général les chartes qui définissaient leur cercle d'action portaient sur les mêmes intérêts et si l'on se prenait à en résumer les principaux titres, l'on établirait à peu près la nomenclature suivante : liberté de navigation, police, service des travaux d'entretien et d'amélioration, droits de navigation, douanes, service sanitaire, neutralité de la navigation, autorités administratives et judiciaires, régime des affluents, etc.

J'ai discuté méthodiquement ces différents sujets et plusieurs autres dans mon ouvrage de 1879 « Sur le régime conventionnel des fleuves internationaux. »

35. Tandis que les États d'Europe, différemment inspirés dans cette œuvre pratique, réglementaient successivement les grands fleuves suivant les principes humanitaires de la révolution française, les États du nouveau continent, par un concours naturel de circonstances, se voyaient amenés à des

(1) « Les seules qui soient du ressort du présent traité, » dit le procès-verbal de la commission de navigation du 18 mars 1815.

arrangements individuels qui reposaient sur les mêmes nécessités.

Nous avons vu que déjà vers la fin du dernier siècle, la navigation de l'un des plus grands fleuves du monde avait donné lieu aux mêmes difficultés que celle de l'Escaut, et qu'en vertu d'un accord basé sur des concessions réciproques, le Mississipi avait été livré à la libre concurrence de ses riverains. Dans la suite, les États-Unis acquirent la Louisiane et le Mississipi fut compris sur toute l'étendue de son bassin dans le territoire de la République.

En 1802, lors du Congrès d'Amiens, la France et le Portugal résolurent de mettre fin aux discussions que suscitait depuis un siècle l'interprétation du traité d'Utrecht relativement aux frontières respectives des deux Guyanes méridionales. Il fut convenu que les deux colonies seraient séparées par l'Arawari et que le trafic de ce fleuve leur serait commun (1).

Dans l'ordre chronologique, le Saint-Laurent est le troisième fleuve américain que le droit nouveau a conquis, en dépit de la réserve conventionnelle formulée par l'un de ses riverains.

Les État-Unis et l'Angleterre possèdent en commun la région des cinq grands lacs qui se déversent dans le Saint-Laurent, tandis que le second État détient seul les deux rives du puissant émissaire.

Le gouvernement de l'Union, en sa qualité de riverain supérieur, prétendit au libre usage du débouché maritime; le gouvernement anglais s'y refusa. Ce fut vers 1828 que l'incident prit les proportions d'un véritable conflit diplomatique.

Comme en 1783, l'on invoqua à Washington le droit naturel et le droit des gens, ce dernier surtout qui semblait décisif par les nombreux traités et règlements fluviaux mis en pratique depuis 1815. Des arguments *ad hominem* furent pro-

(1) Cette dernière conséquence s'imposait d'elle-même, du moment que le cours d'eau limitrophe n'était pas exclusivement attribué à l'un des riverains, cas très exceptionnel dont le traité de Westphalie nous offre un exemple en disposant que le cours de l'Oder appartiendra dans toute sa longueur à la Suède.

duits qui ne laissèrent pas que d'embarrasser les négociateurs britanniques.

« Notre réclamation, dirent les Américains, ne diffère pas de celle que vous adressiez vous-mêmes à l'Espagne sur le Mississipi et qui a prévalu grâce à votre insistance. N'avez-vous pas été partie contractante au traité de Vienne qui a affranchi les courants internationaux et n'êtes-vous pas moralement tenus de les faire respecter comme l'expression légitime du *consensus* européen ? »

« C'était affaire de convention, répondirent les Anglais. Sur le Mississipi, comme sur le Rhin et ailleurs, il y a eu libre et mutuel consentement des riverains, c'est-à-dire, accord volontaire dicté par le sentiment des intérêts réciproques. A ce point de vue, l'acte de Vienne ne peut servir de fondement à une doctrine de droit naturel. »

« N'est-il pas évident, répliquèrent les Américains, que les conventions rhénanes et autres semblables, tout en répondant aux convenances des Puissances territoriales, rendent hommage aux principes de droit naturel, comme maints traités relatifs à l'usage des mers qui réglementent l'exercice d'un droit *primordial* et *nécessaire?* »

D'ailleurs, aurait-on pu ajouter, seyait-il à l'Angleterre d'arguer de la spontanéité avec laquelle les États rhénans avaient souscrit aux actes de 1815? Qui ne se rappelait les exigences de lord Clancarty revendiquant le bénéfice de la libre navigation sur un fleuve dont son gouvernement n'était pas riverain? L'exclusivisme observé par le bas riverain du Saint-Laurent à l'égard de son propre voisin, n'établissait-il pas un contraste pour le moins singulier avec les visées britanniques de 1815 qui tendaient à introduire une puissance étrangère extra-fluviale dans la communauté rhénane (1)?

Pouvait-on décemment soutenir une politique si ostensiblement égoïste?

N'y avait-il pas enfin du côté anglais une aggravation de rigueur et de responsabilité dans le fait que les Américains

(1) D'après un document inédit dont j'ai cité des extraits dans mon étude pratique sur les fleuves internationaux, l'Angleterre prétendait même intervenir dans la législation rhénane au point de subordonner toute élévation de tarif à son consentement préalable. V. p. 206-207 (note), de cette étude.

avaient longtemps joui comme sujets de la Grande-Bretagne, de la communication des cinq lacs avec la mer (1)?

La polémique engagée en 1828 dura néanmoins vingt-six ans. Ce ne fut qu'en 1854 par un traité dit de *réciprocité* que les navires de l'Union furent admis sur le cours inférieur du fleuve canadien. Le titre même de cette transaction et la clause résolutoire que le plénipotentiaire de la Reine avait pris soin d'y insérer, indiquaient que l'Angleterre n'avait pas cédé sur la question de principe.

D'après le traité de Guadeloupe-Hidalgo du 2 février 1848, les États-Unis de l'Amérique du nord et le Mexique avaient adopté comme frontières naturelles d'une part le Rio-Grande (2), tributaire de l'Océan Atlantique, et d'autre part le Gila, affluent du Rio Colorado, ainsi qu'une section du cours inférieur de ce dernier fleuve qui se jette dans le golfe de Californie. Cette frontière était complétée par une démarcation artificielle tracée entre les bassins du Rio-Grande et du Gila et entre le Rio Colorado et le rivage de l'Océan Pacifique.

Il avait été stipulé que la navigation du Rio-Grande, du Gila et du bas Colorado serait libre pour les sujets des deux Républiques, que sur les parcours communs du Rio-Grande et du Gila, aucuns travaux pouvant entraver la circulation ne seraient entrepris sans consentement réciproque, qu'aucun droit ne serait perçu sur les navires et sur les marchandises fréquentant ces rivières, et que s'il y avait lieu plus tard de prélever une taxe destinée à rembourser les frais d'ouvrages d'entretien ou d'amélioration, cette mesure ne serait prise que d'un commun accord.

En 1853 par suite de la cession faite aux États-Unis du territoire d'Arizona et d'une partie de la Sonora, la frontière de la République du Nord fut sensiblement reculée vers le Sud, de façon à comprendre les deux rives du Gila et une courte section complémentaire du Rio-Grande supérieur. Aux termes du traité de Washington du 30 décembre, il fut stipulé

(1) Plusieurs publicistes anglais, même Phillimore, condamnèrent hautement dans cette circonstance les vues étroites et obstinées du Foreign-Office, avouant que dans l'espèce *summum jus* était synonyme de *summa injuria*.

(2) Également connu sous le nom de Rio Bravo del Norte.

que le bas Colorado et le Rio-Grande sur leurs parcours mixtes resteraient ouverts aux sujets des deux parties et cela aux conditions posées par le traité du 2 février 1848.

En établissant entre les deux Républiques une solidarité formelle aussi bien sous le rapport de la libre navigation que relativement à l'administration fiscale et technique, ces deux transactions n'étendent pas le domaine de la communauté à tout le parcours praticable des fleuves limitrophes dont il s'agit. Les eaux supérieures dépendant exclusivement des États-Unis restent étrangères à cette communauté, disposition qui n'est pas conforme à celle du Congrès de Vienne de 1815 suivant laquelle les courants internationaux font partie de l'union riveraine depuis le point où ils deviennent navigables jusqu'à la mer.

L'exploitation du Rio de la Plata et de l'Amazone ont de même été l'objet de plusieurs conventions internationales inspirées par l'exemple des gouvernements européens.

Le Rio de la Plata par ses quatre principaux affluents, le Parana, le Paraguay, le Pilcomajo et l'Uruguay, alimente cinq États de l'Amérique du sud, c'est-à-dire le Brésil inférieur et les quatre Républiques de Bolivie, du Paraguay, de l'Uruguay et de la Confédération Argentine. L'État du Paraguay en particulier forme dans l'intérieur du continent une enclave qui n'a d'autre issue naturelle avec la mer que par l'affluent dont il porte le nom.

Or la Confédération Argentine que la maîtresse branche traverse dans presque toute sa longueur, s'avisa d'en défendre l'accès aux riverains du Rio Paraguay.

Le Brésil et plusieurs autres puissances intervinrent pour vaincre sur ce point l'obstination du général Rosas.

En 1852, le général Urquiza, successeur du dictateur argentin, se montra plus tolérant et un traité ayant été passé avec le Brésil, et l'Uruguay qui stipulait que l'Uruguay et ses affluents seraient communs aux trois parties contractantes, il fut convenu entre celles-ci que les riverains du Rio de la Plata seraient appelés à prendre un arrangement semblable pour le Parana et le Paraguay.

En 1853 le même président Urquiza, en vertu d'un second traité conclu avec l'Angleterre, la France et les États-Unis,

concéda la libre navigation sur toute la partie du Parana et de l'Uruguay dépendant de la Confédération.

Le Paraguay de son côté s'entendit avec le Brésil au sujet du régime du Rio Paraguay que, plus tard, la France et l'Angleterre obtinrent le droit de remonter jusqu'à l'Assomption.

Enfin les fleuves de la Bande orientale, c'est-à-dire le bassin entier du Rio de la Plata que j'ai décrit, fut ouvert à tous les pavillons.

Pendant la guerre qu'il eut à soutenir contre le Paraguay, de 1864 à 1869, le gouvernement brésilien, par certains actes de ses commandants avait donné à penser qu'il entendait monopoliser la navigation du haut Parana, et qu'il aspirait même dans les États riverains du Rio de la Plata et de ses tributaires à un rôle politique analogue à celui que s'attribuaient les États-Unis du nord vis-à-vis du Mexique et des républiques voisines.

Au début des hostilités en effet et tandis que le Paraguay laissait circuler les bâtiments neutres sur le Parana, l'amiral brésilien Tamandaré prit sur lui d'en exclure ces derniers malgré le traité de 1853 qui leur garantissait la liberté du trafic en temps de guerre (art. 6) (1).

Sur les observations qui lui furent adressées à ce sujet par la France et par l'Angleterre, le cabinet de Rio de Janeiro ne se contenta pas de rapporter l'interdit de son amiral; par une inspiration aussi habile que généreuse, il jugea devoir réagir contre l'opinion publique qui lui reprochait les entraves mises à la navigation sur les fleuves brésiliens. Un décret du 7 décembre 1886 affranchit tous les cours d'eau enclavés dans la frontière méridionale et l'année suivante, le 31 juillet, un second décret ouvrait à toutes les nations l'immense Amazone qui par ses affluents le Madeira, le Tocantin et le Rio Negro, alimente la Nouvelle-Grenade, le Venezuéla, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie.

Cette dernière disposition livrait à la marine étrangère 50,000 kilomètres de navigation dans l'intérieur de l'Empire.

Je ferai d'ailleurs remarquer ici que depuis 1851, le libre

(1) Quatre navires italiens, chargés de rails pour l'*Assomption*, furent forcés de retourner à Buenos Ayres.

usage de l'Amazone avait été concédé au Pérou, en sa qualité de riverain supérieur et que dans leur acte de communauté, les deux parties s'étaient explicitement référées aux règlements du Congrès de Vienne de 1815.

Pour clore cette courte histoire de la réglementation des fleuves internationaux d'Amérique, je crois devoir relater, par anticipation, le différend encore peu connu qui vient de se produire entre l'Angleterre et le Venezuéla au sujet de l'Orenoque.

Ce grand fleuve qui aboutit à l'Océan par deux bouches principales, le Vagre au nord et l'Imataca au sud, parcourt, en décrivant une immense courbe de 2,500 kil., tout le territoire du Venezuéla et atteint le cœur même de la Colombie par le Rio Meta, qui est navigable jusqu'à une distance d'environ cent kilomètres de Bogota.

Déjà maîtresse par la Trinidad de la mer de Paria et du golfe Triste dans lesquels se jettent le Vagre et plusieurs canaux secondaires de l'Orénoque (1), l'Angleterre tend à gagner la branche méridionale la plus considérable, celle de l'Imataca, en reculant successivement sa frontière guyanaise de ce côté. Cette région limitrophe, depuis longtemps contestée, a été occupée dans ces derniers temps par les autorités de Demerara, et comme elle comprend l'îlot qui commande l'Imataca et son dérivé le Barima, il s'ensuivrait que l'estuaire entier du fleuve serait, à des titres divers, sous la dépendance du gouvernement britannique.

Cette marche graduelle vers les bouches du puissant déversoir venezuélain rappelle d'une manière frappante les progrès successifs de la Russie dans la direction du delta danubien.

Le Venezuéla a hautement protesté contre un envahissement qu'il qualifie d'usurpation, déclarant « à la face des nations civilisées que dans aucun temps et pour quelque motif que ce soit, il ne le reconnaîtra comme pouvant altérer dans leur moindre partie les droits qu'il tient de l'Espagne et sur lesquels il est d'ailleurs prêt à se soumettre à la décision d'une tierce puissance (2). »

(1) Ces bras secondaires sont le Manamo, les canos Pedernates et Cucuina et le brazo Macareo.

(2) Note de Diego B. Urbaneja en date du 20 février 1887.

Le litige anglo-venezuélain, on le reconnaîtra sans peine, porte sur une question vitale pour les deux Républiques riveraines ; mais il est aussi de nature à intéresser tous les États maritimes, car il met en cause le régime international de l'une des plus importantes artères du nouveau continent (1). Et sans vouloir incriminer les intentions du cabinet de Londres, l'on ne peut se défendre de quelque appréhension au souvenir des résistances qu'ont rencontrées les Etats-Unis sur le bas Saint-Laurent.

En comparant le droit conventionnel américain au droit européen sur la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs territoires indépendants, l'on remarque que les progrès accomplis dans les deux mondes ont été déterminés par les mêmes causes et qu'en général ils ont passé par des phases analogues. Comme sur l'Escaut, les riverains inférieurs du Mississipi, du Saint-Laurent, du Rio de la Plata, de l'Amazone, ont tous d'abord fermé leur domaine fluvial aux États situés en amont. Ils se sont ensuite constitués en communauté avec ces États, tenant à l'écart les étrangers, comme l'ont fait les riverains de l'Escaut, du Rhin, de la Meuse, du Pô à la fin du dernier siècle. Puis les navires étrangers ont apparu sur la plupart de ces fleuves et de leurs affluents.

Ces conquêtes successives de la civilisation permettent d'augurer que l'Amérique réalisera dans sa conception la plus large cette liberté fluviale qui pour elle est un intérêt de premier ordre. Morcelée comme elle l'est dans ses deux grandes régions du nord et du sud, aucune partie du globe en effet n'est dotée de courants intérieurs plus puissants et plus nombreux. Pour l'Amérique méridionale surtout, où les États sont séparés par de hautes montagnes ou par d'immenses étendues de forêts vierges, ces artères multiples sont les principales et parfois les seules voies de communication et l'on peut dire que l'existence même de plus d'une république dépend de leur libre fréquentation.

(1) Il a trente-quatre fois le volume de la Seine. Le canal Caniquois, que le fleuve s'est creusé lui-même, fait communiquer le bassin de l'Orénoque avec celui de l'Amazone par le Rio Negro.

Revenons en Europe.

36. Ainsi que je le marquais dans les pages qui précèdent l'exposé en quelque sorte épisodique du régime américain, les maximes du Congrès de Vienne, premières formules *générales* des lois fluviales conventionnelles, laissaient planer le doute sur les droits des pavillons étrangers, et l'application qui en avait été faite sur plusieurs cours d'eau, tels que l'Elbe, le Weser et le Rhin, semblaient légitimer la règle que la navigation intérieure devait rester le privilège des États limitrophes.

Le Congrès de Paris de 1856, en soumettant le Danube sur toute son étendue au régime de 1815, paraît avoir voulu rétablir à cet égard le principe méconnu de l'égalité universelle.

Il importe de relater avec quelque détail les circonstances dans lesquelles s'est accompli cet acte de haute justice et de réparation.

Rome seule a possédé le Danube depuis sa source jusqu'à ses embouchures. En deux conjonctures, à peu près oubliées aujourd'hui, l'Empire des Habsbourg rêva de restaurer cette autorité unique, sinon dans son intégrité territoriale, du moins dans l'influence qu'elle avait si longtemps exercée sur le régime économique du principal tributaire de la mer noire.

Vers la fin du XVIIIe siècle, alors que déjà le Danube lui était conventionnellement accessible sur son parcours bavarois (1), le gouvernement autrichien songea à se rendre maître du trafic sur le bassin tout entier, en créant des comptoirs vers ses issues maritimes. Un lien direct, à peine interrompu au passage des *Portes de Fer*, se forma ainsi entre l'Empire-royaume et l'orient, et Vienne put entrevoir l'heureuse fortune d'un *Emporium* européen.

Cette perspective toutefois ne tarda pas à s'assombrir, lorsque l'on vit la Russie s'efforcer d'attirer à elle le transit indo-danubien, en projetant de lui frayer une route non moins directe de la mer noire à la Baltique par la vallée du Dnieper. Les Turcs, de leur côté, mirent bientôt obstacle aux fondations autrichiennes et enfin la guerre qui éclata sur ces entrefaites, les réduisit à néant.

(1) V. § 25 ci-dessus.

Le Danube fut négligé au Congrès de Vienne parce qu'il relevait dans sa région moyenne et maritime d'un État qui n'était point encore admis dans le concert des nations civilisées.

Jusqu'en 1830, le pavillon autrichien n'apparaissait plus que rarement sur la partie inférieure du fleuve. A cette époque, un patriote hongrois, le comte Szecheny, entreprit une exploration des *Portes de Fer* et démontra que l'imagination de ses concitoyens s'en exagérait les dangers. Cet événement provoqua un tel enthousiasme en Hongrie que Pesth se crut déjà port de mer; les magyars eurent un moment l'ambition qu'avaient nourrie les viennois au siècle passé.

Sur l'initiative du comte Szecheny, un service de navigation à vapeur s'organisa entre Vienne, Pesth et le bas Danube, et peu à peu se constitua sous les auspices du gouvernement central la plus puissante compagnie fluviale du continent (1).

L'Autriche parvint ainsi à dominer le commerce danubien et l'on doit reconnaître que les provinces orientales qu'elle rattachait ainsi à l'occident, puisèrent dans l'activité extraordinaire de la « Société impériale et royale privilégiée » de précieux éléments de bien-être et de civilisation.

Cependant, et c'est ici que se montrent les analogies que l'on retrouve à l'origine de toutes les libertés fluviales, la Russie détenait depuis 1828 l'embouchure de Soulina et on lui prêtait le dessein d'entraver, dans l'intérêt du port d'Odessa, le commerce auquel cette branche servait d'unique débouché. Là sans doute, comme ailleurs, le fleuve lui-même accomplissait son travail de lente et immuable obstruction; mais on soupçonnait les agents russes de *complicité* dans cette œuvre de la nature, et c'était surtout en Autriche et en Angleterre que cette conjecture était la plus accréditée.

Pour prévenir de ce côté toute entreprise hostile, le cabinet de Vienne conclut avec celui de Saint-Pétersbourg le traité du 25 juillet 1840.

A part les formules stéréotypées du Congrès de 1815, cet arrangement portait que le gouvernement russe aviserait au

(1) *Les Portes de Fer, étude politique, technique et commerciale,* par Ed. Engelhardt (*Revue française*, I, 1880).

déblaiement de l'embouchure de Soulina, à la construction d'un phare, etc., engagements qui, paraît-il, ne furent qu'imparfaitement tenus.

Pour se rendre indépendante de la Russie, l'Autriche pensa un moment pouvoir utiliser l'embouchure neutralisée du Saint-Georges; mais elle dut reculer devant les difficultés matérielles de ce projet. Elle tenta même de se ménager un passage *terrestre* à travers la Dobrutcha, réduite ainsi à un expédient dont le moyen âge nous offre plus d'un exemple (1).

Survint la guerre de Crimée. Pour la seconde fois mais dans des conjonctures plus favorables, la monarchie de l'Est crut pouvoir atteindre le but de ses constantes aspirations. Tandis que ses armées campaient en Moldo-Valachie, son habile diplomatie se donna pour tâche de préparer l'Europe et les populations elles-mêmes à l'éventualité d'une occupation définitive des deux principautés et de la bouche de Soulina (2). Elle dut cependant se convaincre que les puissances ne se prêteraient point à la réalisation de pareilles visées et dès lors tirant parti de son rôle de médiateur, comme aussi des griefs qu'avait longtemps entretenus la marine anglaise contre la Russie riveraine, le cabinet de Vienne s'appliqua du moins à assurer la prépondérance de son pavillon commercial sur les eaux de ses voisins restés indépendants.

C'est ainsi que fut inscrite de prime abord au nombre des conditions de paix, la liberté du Danube et de ses embouchures.

Mais dans la pensée de l'Autriche, et les mesures qu'elle proposa dans la suite ne laissent aucun doute à cet égard, il ne devait s'agir que du Danube inférieur, la navigation en amont n'ayant jamais, disait-elle, suscité de conflits entre les États riverains.

(1) V. § 14 ci-dessus.

En 1855, une société, représentée par des délégués anglais, autrichiens et français, sollicita et obtint de la Porte, par l'entremise officielle des ambassades, la concession d'un canal maritime entre Rassova et Kustendjé, canal qui, disait-on alors, devait trancher d'un seul coup les difficultés résultant de la nature des lieux et du mauvais vouloir de la Russie.

(2) En 1855, un détachement de confinaires croates, commandé par un major, s'établit à Soulina et s'y maintint jusqu'au commencement de l'année 1857.

Au Congrès de Paris, le gouvernement français, renouant le fil de traditions nationales, et escomptant d'avance la décision qui devait admettre la Turquie riveraine à participer aux avantages du droit public européen, insista pour que les principes du Congrès de 1815 prévalussent sur le haut, comme sur le bas Danube et, en conséquence de l'accord unanime qui s'établit sur ce préliminaire, il fut décidé par les articles 15 et 16 du traité du 31 mars 1856, que, sauf les règlements de police et de quarantaine à édicter pour la sûreté des États limitrophes, *il ne serait apporté aucun obstacle, quel qu'il fût, à la libre navigation du Danube* et que, sous le rapport des droits à prélever aux embouchures, *comme sous tous les autres, les pavillons de toutes les nations seraient traités sur le pied d'une parfaite égalité.*

L'article 5 du traité de Paris de 1814, si discuté et si méconnu dans la première période de son application, ne pouvait recevoir un commentaire plus formel et plus précis.

37. Deux commissions furent instituées, l'une dite européenne, composée des plénipotentiaires des grandes puissances et qui eut pour tâche de pourvoir, à titre temporaire, à la navigabilité et à la réglementation du Danube maritime, l'autre qualifiée de commission riveraine et à laquelle fut confié le mandat législatif et administratif que remplissent les syndicats mixtes sur tous les cours d'eau conventionnels.

La première de ces délégations, dont la durée avait été fixée à deux ans, mais qui, par suite de prorogations successives, fonctionne encore aujourd'hui, a réalisé au delà de toute espérance les prévisions du Congrès de Paris (1).

Je n'ai point à rendre compte ici des importants travaux d'art exécutés sous ses ordres, exemple unique de collaboration internationale. L'œuvre législative de la commission européenne intéresse seule cette histoire et je signale dès maintenant comme l'une des bases de la codification spéciale que j'aurai à caractériser plus tard, la convention signée à Galatz, par les membres de cette commission, le 2 novembre 1866 sous le

(1) « La création de la commission européenne du Danube restera l'une des œuvres les plus fécondes et les plus durables du traité de Paris de 1856. » — Calvo, *Le droit international*, I, p. 445, 4e édition.

titre d'acte public relatif à la navigation du bas Danube et ses articles additionnels de 1879 (1).

Quant à la commission riveraine formée des représentants de tous les États danubiens, y compris la Bavière et le Wurtemberg, elle se réunit à Vienne en 1857 pour discuter le règlement visé par l'article 17 du traité de 1866.

Dès ses premières délibérations, l'on vit surgir des résistances qui rappelaient en plus d'un point celles dont l'article 109 du traité de 1815 avaient été l'objet dans les conférences des riverains de l'Elbe, du Weser et du Rhin (2).

L'Autriche notamment, sans se montrer aussi réactionnaire qu'en 1819 (elle demandait alors que la convention de l'Elbe prononçât formellement l'exclusion des étrangers), l'Autriche qui dirigeait la négociation, proposa d'adopter un système mixte basé sur les deux formules suivantes :

« L'exercice de la navigation *de la pleine mer* vers chacun des ports du fleuve, et de chacun des ports du fleuve *vers la pleine mer* sera libre pour les bâtiments de toutes les nations. »

« L'exercice *de la navigation fluviale proprement dite* entre les ports du fleuve, sans entrer en pleine mer, sera réservé aux sujets riverains (3). »

Cette distinction qui interdisait aux navires étrangers les opérations de cabotage, tout en mettant hors de leur portée les échelles d'amont, fut hautement repoussée par la conférence de Paris de 1858 et quoique plus tard, en 1859 (4), l'Autriche jugea devoir l'atténuer en admettant le pavillon *maritime* au cabotage *accidentel*, l'opposition persistante des signataires du traité de 1856, mit les gouvernements riverains dans l'impossibilité d'appliquer la convention qu'ils avaient dûment signée et ratifiée en 1857 (5).

(1) J'ai été appelé en qualité de membre de la délégation européenne à faire l'historique de ses travaux techniques et législatifs pendant la période la plus active de sa mission, c'est-à-dire de 1856 à 1866. Cet historique adressé au gouvernement français, a été résumé dans un article de la *Revue des Deux-Mondes* de 1870.

(2) V. §§ 31-32 ci-dessus.

(3) Art. 5, 6, 8, 11, 16 de l'acte de navigation du 7 novembre 1857.

(4) Articles additionnels du 1er mars 1859.

(5) D'autres objections furent faites au projet autrichien, notamment en ce qui concerne le régime douanier qui méconnaissait l'immunité absolue

Le *veto* européen prononcé dans cette circonstance pouvait être considéré comme une seconde rectification de l'erreur d'interprétation à laquelle je faisais allusion au début de ce chapitre. Le texte même du protocole qui s'y rapporte, ne permet pas de lui dénier ce caractère. Lord Cowley, disait en effet dans la conférence du 16 août 1858 : « L'article du règlement de 1857 qui réserve la navigation fluviale aux riverains du Danube, *n'est pas en harmonie avec l'article* 5 *du traité de Paris de* 1814, *base du traité de Vienne de* 1815. »

Le comte Walewsky répétait à son tour que la clause incriminée « *n'était pas d'accord avec les énonciations du traité de* 1814 *auxquelles il convenait de se référer pour déterminer le sens précis de l'acte du Congrès de Vienne.* »

Le plénipotentiaire français déclara en conséquence qu'il adhérait aux observations critiques de son collègue d'Angleterre, ainsi que les plénipotentiaires de Prusse, de Russie et de Sardaigne.

Le lecteur qui n'a pas perdu de vue les déviations de la doctrine fondée sur le principe de la liberté fluviale, reconnaîtra sans doute l'importance de cet hommage rétrospectif adressé aux auteurs de la convention primordiale de 1814.

38. Le *statu quo* fut maintenu sur le moyen et sur le haut Danube jusqu'en 1870. A cette époque la Russie dénonça les articles 11 à 14 du traité de Paris qui limitaient sa souveraineté dans la mer noire et l'année suivante une conférence européenne rétablit effectivement de ce côté la situation antérieure à 1856.

Cependant tout en ratifiant l'acte irrégulier accompli sous le coup des défaites françaises, l'on avait considéré que des rapports directs existaient entre le principe de la neutralité du Pont-Euxin posé après la guerre de Crimée et celui de la liberté du trafic sur le Danube, et il avait été convenu que certaines garanties seraient prises dans la sphère spéciale des intérêts que l'initiative du cabinet de Saint-Pétersbourg aurait pu compromettre. C'est ainsi que fut inauguré sur le Danube ce système de contrepoids ou de compensations qui

garantie à la marchandise *flottante* par l'article 115 du traité de Vienne en 1815.

imprime à la législation actuelle de ce fleuve un caractère artificiel essentiellement politique.

Il n'y a pas lieu d'analyser les arrangements particuliers par lesquels l'on s'efforça, en 1871, de concilier les convenances respectives des riverains et des États étrangers (1). Ils ne sont, à vrai dire, que les préliminaires de l'acte transactionnel qui a suivi la guerre turco-russe de 1877 et qui fixe pour le présent le régime de la navigation danubienne.

Appelé en 1878 à réviser le traité de San Stephano, le Congrès de Berlin remit la Russie en possession d'une partie des eaux du Delta et par une disposition qui révèle la persistance et l'énergie du cabinet de Vienne dans la poursuite de ses desseins, il décida qu'un règlement de navigation élaboré par la commission européenne avec le concours des délégués des États riverains, serait appliqué à la section de Galatz aux *Portes de Fer*, règlement qui serait mis en harmonie avec celui de la section de Galatz aux embouchures (2).

Cela signifiait que le haut Danube, comme le voulait le comte de Buol après la guerre de Crimée, resterait, provisoirement du moins, en dehors de l'action européenne (3).

Cette importante concession qui semblait devoir désarmer le gouvernement austro-hongrois sur le terrain si parcimonieusement ménagé à l'influence étrangère, ne fit que l'encourager dans ses vues particularistes, et on le vit bientôt s'efforcer de réduire l'œuvre prévue par l'article 55 du traité de Berlin à une tâche partielle tout à fait secondaire. Selon lui,

(1) Prolongation de douze ans de l'existence de la commission européenne du Danube.

Constitution éventuelle de la commission riveraine sur l'initiative et aux conditions arrêtées entre les États danubiens.

Attribution à l'Autriche-Hongrie de l'amélioration des *Portes de Fer*, etc., etc.

V. sur ces points, *Les Portes de Fer*, étude déjà citée.

(2) Art. 55 du traité du 13 juillet 1878.

(3) Un agent du gouvernement de Moldavie, délégué à Vienne *en 1858*, exposait alors au secrétariat de Jassy que si les grandes puissances persistaient à réclamer la liberté fluviale absolue sur *tout* le parcours navigable du Danube, l'Autriche chercherait sans doute à prolonger le *statu quo* jusqu'à ce que les circonstances lui permissent de préserver au moins le *Danube allemand* (sic) du régime de l'égalité des pavillons.

A vingt ans d'intervalle, cette prévision s'était réalisée.

le règlement projeté devait surtout concerner la police du fleuve et il aurait été mis à exécution par une commission spéciale mixte dont l'Autriche aurait fait partie, quoique non riveraine du Danube moyen.

Sans m'arrêter ici aux longues et vives discussions qui s'élevèrent à ce propos au sein de la commission européenne de Galatz (1), je noterai simplement qu'au projet restreint inspiré par le cabinet de Vienne fut substitué un acte complet de navigation mûrement délibéré, qui a servi de base et qui se trouve à peu près textuellement annexé au traité de Londres du 10 mars 1883.

39. Ce traité, fruit de renoncements réciproques, n'est guère moins compliqué à lui seul que les règlements multiples dont j'ai présenté l'analyse en décrivant le système administratif du Rhin féodal. Qu'on en juge :

En aval du port roumain de Braila, le Danube avec deux de ses embranchements, la *Soulina* et le *Saint-Georges*, est régi par la *commission européenne* créée par le Congrès de Paris de 1856. La troisième embouchure, la *Kilia*, qui appartenait précédemment au domaine dévolu à la commission européenne, en a été détachée au profit de ses deux riverains, la Russie et la Roumanie. La section du fleuve qui s'étend de Braila aux *Portes de Fer* est placée sous la surveillance d'une *commission mixte* dans laquelle figurent, d'une part les trois États riverains, c'est-à-dire la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie, d'autre part l'Autriche-Hongrie (quoique le Danube moyen soit en dehors de ses limites), et enfin la commission européenne qui y délègue un de ses membres suivant un tour de rôle alphabétique.

La zone située en amont des *Portes de Fer* reste réservée à l'Autriche-Hongrie, à la Bavière et au Wurtemberg qui en ont réglementé l'usage par des traités particuliers.

Voilà donc quatre divisions principales créées ou maintenues sur le Danube depuis que le traité de Paris de 1856 a

(1) Je me réfère sur ce point à mes deux études : L'Autriche-Hongrie et la question du Danube (*Revue critique de législation et de jurisprudence*, t. X, 1881). — La question du Danube, Étude critique (*Revue de droit international*, 1882).

étendu à ce fleuve le régime *uniforme* des courants internationaux.

Il ne faudrait pas toutefois s'exagérer la portée de ce fait exceptionnel; car, au point de vue de la législation, le Danube ne figure en réalité que deux grandes zones séparées par les *Portes de Fer*. En vertu des articles 55 du traité de Berlin de 1878, et 4 du traité de Londres de 1883, chacune des deux sections de la zone inférieure qui intéresse plus spécialement la navigation européenne, doit être soumise à des lois concordantes, et ces lois (telle est l'observation qui mérite d'être soulignée ici) sont inspirées par la plus saine et par la plus large interprétation des règles communes édictées aux Congrès de Vienne et de Paris. L'acte de navigation du 10 mars 1883, considéré dans ses traits généraux, apparaît comme l'expression complète des principes de liberté et d'égalité dans leur application aux fleuves possédés par plusieurs États. Sous ce rapport il réalise les vues des publicistes les plus avancés, et s'il doit subir des modifications dans celles de ses clauses sur lesquelles l'un des contractants, la Roumanie, a fait ses réserves, ces amendements ne toucheront point aux bases de l'édifice; ils ne remettront point en question les franchises internationales qui forment l'essence même du Code danubien.

Ce Code, il est vrai, ne régit point encore le débouché oriental sur tout son parcours; mais il n'est pas présomptueux de croire que le jour viendra où la diplomatie, non moins entreprenante que le génie civil, abaissera cette barrière supérieure dont le nom évoque l'idée d'un obstacle infranchissable. Elle complétera par l'unité de législation l'œuvre technique que le Congrès de Berlin a confiée au gardien des *Portes de Fer* (1).

40. Au cours des négociations laborieuses dont je viens de rendre compte, et sans doute sous l'influence des idées libérales qu'elles avaient fait triompher, un changement relatif

(1) Art. 57 du traité de Berlin de 1878.

Voir pour l'historique de l'acte de navigation de 1883 mes deux études publiées dans la *Revue de droit international* de 1883 sous les titres : *La question du Danube après la conférence de Londres. — Le droit fluvial conventionnel et le traité de Londres de 1883.*

s'était produit dans les dispositions des États riverains du Rhin.

En 1868, les délégués de ces États se constituèrent en « commission de révision » pour coordonner et simplifier la législation de 1831 qui avait été successivement modifiée sur de nombreux points d'intérêt secondaire. Ils n'hésitèrent pas cette fois à adopter l'amendement que lord Clancarty avait vainement défendu dans la septième conférence de 1815 et qui spécifiait que le Rhin serait ouvert au commerce *et à la navigation* de tous les pays; mais la commission rhénane se contenta de la *formule*, subordonnant le *bénéfice* à des conditions telles que le fleuve, il est permis de l'affirmer, n'est pas plus accessible qu'auparavant aux marines étrangères.

La convention révisée du Rhin, rapprochée de celle de 1831, a le mérite, et c'est à la Prusse surtout qu'il revient, d'avoir prononcé l'abolition de l'octroi de navigation, tout en resserrant les liens de la communauté fluviale. Cependant, comme les étrangers ne jouissent pas *plano jure* des avantages reconnus aux riverains, comme la liberté qu'elle proclame n'implique pas par elle-même l'égalité, elle trompe la confiance à laquelle semblaient autoriser les stipulations du Congrès de 1856.

L'on peut en dire autant de la convention de l'Elbe du 7 mars 1880, *projetée* entre l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. Son article 1er ne le cède point en libéralité à celui de la convention rhénane; mais au fond il n'a pas plus de valeur (1). Les principes qui ressortent des deux actes de 1868 et de 1880 (je l'ai expliqué dans les études pratiques) (2), ne font qu'ajouter une nouvelle variante aux différents systèmes basés sur les maximes de 1815 et ils sont de nature à entretenir, bien loin de dissiper les doutes que soulève l'interprétation de ces maximes.

Le code fluvial conventionnel, heureusement, s'est enrichi, depuis lors, de lois inspirées par des vues plus humanitaires et qui fixeront peut-être définitivement la jurisprudence interna-

(1) Voir discussion des derniers actes conventionnels relatifs au régime des fleuves internationaux par Ed. Engelhardt dans la *Revue du droit international* de 1881.

(2) *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, p. 97 à 103.

tionale. Il me reste à en faire connaître l'origine et le principal dispositif.

41. Aux quatre grands traités *européens* de 1814, de 1815, de 1856 et de 1883, vraies sources de la législation moderne applicable aux voies de navigation intérieure, il convient d'en ajouter un cinquième, formé pour ainsi dire de la substance de cette législation et auquel on ne saurait refuser, en tant qu'expression de la pensée contemporaine, une autorité égale, sinon supérieure, à celle de ses devanciers.

Je veux parler de l'acte général de la Conférence africaine du 26 février 1885.

Une comparaison tirée des annales de la question d'Orient, se présente à l'esprit, quand on envisage les circonstances qui ont amené quatorze gouvernements, celui des États-Unis d'Amérique y compris, à négocier les deux conventions du Congo et du Niger. Quelles ont été les causes occasionnelles de l'entente qui a eu pour effet, en 1856, d'associer la Turquie à la communauté européenne, tout en préparant l'émancipation successive des différents groupes chrétiens du Danube et des Balkans? Ne sont-ce point les méfiances et les émulations suscitées en Occident par la politique entreprenante de la Russie?

L'on pourrait dire de même que l'accord auquel se rattache l'œuvre féconde de la conférence de 1885, est dû à la politique d'exclusivisme colonial suivie par l'Angleterre sur le continent africain.

Le 26 février 1884, l'Angleterre qui n'avait aucune possession sur les territoires de la côte occidentale d'Afrique situés entre les 8° et 5°,12′, signait avec le Portugal un traité qui stipulait l'établissement dans cette zone de taxes diverses, ainsi que l'exercice, au profit des deux parties contractantes, d'un droit de police et de contrôle sur le cours inférieur du Congo.

Le gouvernement français protesta contre un arrangement de nature à frustrer ses nationaux des franchises que leur assurait dans ces parages le traité conclu au Pardo le 30 janvier 1786. D'autres puissances ne tardèrent pas à faire à leur tour leurs réserves, notamment l'Allemagne qui exprima le désir de se concerter à ce sujet avec la France, en for-

mant une sorte de ligue des neutres à laquelle tous les États intéressés seraient appelés à concourir. L'on s'arrêta de diverses parts à l'idée d'une conférence à laquelle seraient déférées la question du Congo et par assimilation celle du Niger (1).

Telle est en peu de mots la genèse de la délibération internationale que j'ai à discuter dans ces dernières pages et dont il me sera d'autant plus facile de caractériser l'esprit et de résumer les conclusions essentielles que j'ai eu l'honneur d'y participer en qualité de délégué français (2).

Tout d'abord et si notoire que fût le sentiment général qui portait les puissances maritimes à rechercher les mêmes garanties de liberté et d'égalité sur les deux grandes voies de pénétration africaines, le cabinet de Londres, résolu d'ailleurs à ouvrir le Niger au commerce universel, crut pouvoir déclarer qu'à ses yeux ce dernier fleuve ne se prêtait pas au même régime que l'autre, c'est-à-dire, en termes plus précis, que le contrôle international auquel la Grande-Bretagne entendait participer directement sur le Congo dont elle n'est pas riveraine, elle le repoussait sur le Niger qu'elle possède à ses embouchures.

Les raisons alléguées pour justifier cette sorte d'immunité, pouvaient tout aussi bien s'appliquer au Congo, les deux courants se trouvant à peu près dans les mêmes conditions topographiques, politiques et administratives (3). Il est vrai que le trafic du bas Niger, comme le représenta le plénipotentiaire de la Reine, est presque exclusivement entre les mains des Anglais (4); mais l'on pouvait contester la valeur de cet argument dans une assemblée qui avait précisément pour but de livrer le centre africain aux entreprises d'une égale et libre concurrence.

Il n'y a pas lieu d'exposer ici les considérations diverses

(1) Livre jaune de 1885. Affaires du Congo et de l'Afrique occidentale, p. 3, 4.

(2) Voir sur l'origine des actes du Congo et du Niger la *Revue de droit international* de 1886.

(3) V. note du délégué français du 25 novembre 1884, nº 3, sur l'assimilation conventionnelle du Niger au Congo (Archives de l'ambassade de France).

(4) *Livre jaune*, p. 63.

qui pouvaient encourager l'Angleterre dans ses vues unilatérales. La conférence de Berlin, c'est tout ce que j'ai à constater, jugea que les deux fleuves seraient soumis aux mêmes lois conventionnelles, mais que l'application de ces lois, au lieu d'être confiée sur le Niger à une commission mixte, comme sur le Congo, appartiendrait aux puissances riveraines, c'est-à-dire dans le cas présent, à la Grande-Bretagne et à la France.

Sauf cette exception, qui établit une nouvelle variante dans le système d'administration des courants internationaux, les deux règlements de navigation insérés dans le traité de Berlin de 1885 sous les numéros 13 à 33, sont identiques de fond comme de forme.

Jugés dans leurs lignes générales, ces actes se distinguent à plus d'un égard des conventions analogues qui régissent les grands fleuves d'Europe et d'Amérique. Sur les principales artères de l'ancien continent, l'idée d'émancipation qui avait surgi à la fin du XVIIIe siècle, avait à renverser d'antiques barrières, derniers vestiges des servitudes féodales et, cette tâche accomplie, elle restait aux prises avec les autonomies jalouses des possesseurs riverains.

Sur le continent africain, rien de pareil. Là s'offrait aux entreprises des nations civilisées un domaine encore vierge où, selon la belle parole de Clay, « l'œuvre du grand législateur de l'univers » est encore intacte et peut être librement appropriée aux usages des sociétés modernes.

Le texte *original* du projet franco-allemand accusait clairement cette différence, en disposant tout d'abord que le Congo et le Niger *resteraient* ouverts à tous les pavillons. La rédaction qui lui a été substituée dans la suite des débats, n'en constate pas moins que ces deux fleuves, occupés encore sur la plus grande partie de leurs rives par des tribus indigènes, *sont* et demeureront libres pour les navires marchands de toutes les nations (art. 13, 26 de l'acte général), et ce principe est défini dans ses applications diverses (art. 14, 27), afin de prévenir toute argumentation qui pourrait le dénaturer.

Ce premier énoncé en appelait un autre.

Dans le cours du XIXe siècle (je me suis appliqué à le démontrer dans ces pages), le droit fluvial n'était point resté

stationnaire, et tout en rendant hommage dans la mesure qui convient, aux vues élevées du Congrès de Vienne, on ne pouvait méconnaître qu'en plus d'un point important les maximes de 1815 ne répondaient plus aux exigences contemporaines.

On a donc jugé qu'il convenait d'interpréter ces maximes dans le sens le plus large, en tenant compte de l'application qui en avait été faite par le traité de Paris de 1856, et par celui de Londres de 1883.

C'est ainsi que le projet et l'acte lui-même énoncent que sur le Congo et sur le Niger les navires de tous les pays seront traités sur le pied d'une entière égalité (art. 13, §§ 2, 3, 4).

Cependant en déterminant les droits et les obligations des autorités appelées à mettre en pratique et à surveiller le régime convenu de la liberté et de l'égalité, on avait à faire acception d'une seconde différence entre les fleuves des deux continents et ceux des régions africaines.

En Europe notamment, si une civilisation relativement récente a créé sur les eaux pérennes des entraves qui n'existaient pas autrefois, si l'on a dû y restaurer en partie les libertés *consacrées* par la législation romaine, cette civilisation du moins est venue concourir, par son expérience et par ses ressources multiples, non seulement à l'amélioration matérielle de ces débouchés intérieurs, mais aussi à l'organisation régulière que réclame leur exploitation normale.

En Afrique, où les territoires compris dans les deux principaux bassins du versant occidental relèvent d'États plus ou moins barbares, et où les souverainetés étrangères sont encore l'exception, on devait faciliter, bien loin de les restreindre, l'initiative et l'expansion de ces souverainetés naissantes, en leur laissant sur leurs possessions fluviales toute l'autonomie conciliable avec les intérêts généraux.

C'est en se préoccupant de cette double nécessité qu'en matière de police, de travaux, de service fiscal et sanitaire, etc., l'acte du Congo fait un départ entre les sections dépendant d'un État civilisé et les autres sections, de telle sorte que sur les premières l'autorité riveraine remplace autant que possible la surveillance et l'action commune des diverses puissances représentées dans la commission fluviale.

Ce partage d'attributions qui a été effectivement établi par les articles 19 (§ 4), 20 (n[os] 1, 2, 5), et 24 de l'acte général, a soulevé une discussion incidente dont je ne puis m'abstenir de faire mention ici, car elle a le mérite de dévoiler clairement la pensée persistante de trois grandes puissances sur la valeur du principe même de la liberté fluviale conventionnelle.

Certains négociateurs dont on ne saurait contester la compétence et les vues élevées, avaient pensé modeler la commission du Congo sur le type exceptionnel de la commission européenne du Danube et exagérant à plus d'un égard les droits conférés à celle-ci, ils se proposaient d'ériger sur le fleuve africain une véritable *souveraineté* internationale indépendante des pouvoirs territoriaux.

Ce dessein dûment motivé parut d'autant moins admissible au plénipotentiaire de Russie, que, suivant son observation, il reposait sur cette énonciation plus d'une fois controversée en 1857 : « la législation danubienne a sanctionné définitivement les maximes qui règlent aujourd'hui la navigation fluviale (1). »

C'est contre cette dernière assertion que le cabinet de Saint-Pétersbourg jugea devoir faire ses réserves, en représentant que, loin d'être conforme à l'*esprit et à la lettre* de plusieurs dispositions essentielles du Congrès de 1815, certaines dispositions du Congrès de Paris, de 1856, relatives au Danube, y dérogeaient positivement.

L'opinion émise à ce sujet par le comte de Kapnist fut partagée par les plénipotentiaires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie (2) et elle n'est en réalité que la confirmation explicative de la fameuse formule de Humboldt dont on connaît l'origine et le sens restrictif (3).

Je ne dissimulerai pas le regret que j'éprouve à terminer par cette note discordante l'histoire des progrès du droit fluvial dans les différentes périodes de son développement moderne, et sans insister sur les raisons de circonstance qui

(1) Protocole V, de la conférence de Berlin. Rapport y annexé.

(2) Protocole V, *Livre jaune français*, p. 122 à 125 et p. 19.

(3) V. § 31 ci-dessus et procès-verbal de la VIII[e] conférence de la commission des rivières du 3 mars 1815.

peuvent en atténuer la portée (1), je m'associe en toute confiance au jugement de ce jurisconsulte autorisé de Berlin qui a dit en faisant allusion aux tendances étroites des auteurs de plusieurs règlements de navigation, « les principes vaincront le particularisme (2), » c'est-à-dire que la liberté fluviale entendue dans le sens d'une concurrence universelle sera un jour une vérité (3).

42. Un fait remarquable et d'heureux présage sans doute, caractérise les relations présentes des États civilisés des deux continents. Depuis un certain nombre d'années et en dépit de rivalités nationales de plus en plus vivaces, des unions internationales se fondent, qui rapprochent les peuples sur le terrain des intérêts étrangers à la politique (4).

Citerai-je les accords successifs qui, visant l'état de paix, règlent de nos jours les communications postales et télégraphiques, le service des chemins de fer, le régime des monnaies et des mesures, celui de la propriété littéraire, industrielle et artistique?

Rappellerai-je les pactes récents qui, destinés plus spécialement à atténuer les maux de la guerre, émancipent le commerce maritime des neutres, sauvegardent les établissements

(1) Il se peut que la déclaration protocollaire dont il s'agit, ait été dictée dans une certaine mesure par l'entente *politique* qui unissait alors les trois cours inpériales. D'autre part l'on s'explique que le gouvernement russe condamne une législation fondée sur le traité de 1856 qui consacre la participation des étrangers à la surveillance et à l'administration d'un fleuve dont il est devenu riverain.

(2) Heffter, *Le droit international d'Europe*, traduit par Bergson, p. 158.

(3) Une récente délibération de l'institut de droit international semble devoir confirmer ce pronostic. En 1885, un éminent jurisconsulte russe, M. de Martens, « mettant surtout à profit, » comme il a bien voulu le déclarer (*Annuaire de l'institut de* 1885-1886, p. 274, note), mes études pratiques auxquelles se réfère cette histoire, a soumis à la savante compagnie un projet de « Règlement de la navigation fluviale » qui, sauf quelques variantes, tend à consacrer la plupart des conclusions de ces études.

Ce projet a été approuvé et voté par l'institut dans sa session de Heidelberg de 1887, et il fera l'objet d'une communication directe à tous les gouvernements.

(4) Voir l'article de M. Lavollée sur les unions internationales, *Revue d'histoire diplomatique*, n° 3, de 1887, et l'article de M. Ed. Engelhardt sur l'origine et la constitution des unions fluviales conventionnelles dans la même *Revue* de 1888, n° 4.

et le personnel sanitaires attachés aux armées, proscrivent l'emploi de certains moyens de destruction inutiles et barbares, etc.?

Ajouterai-je à cette nomenclature maints essais d'unification sur le domaine proprement juridique, telles que les lois reconnues ou projetées sur l'extradition, sur le mariage, sur les lettres de change, sur les prises, etc., etc.?

De telles ententes, si modeste et si défini qu'en soit l'objet, dénotent sans doute une tendance particulière de l'esprit contemporain et l'on peut dire qu'à aucun moment de l'histoire, la conscience de la solidarité humaine ne s'est manifestée par des efforts plus nombreux et plus suivis.

Cependant plus d'une union conventionnelle a existé avant celles dont notre époque est si justement fière, et sans parler des traités philanthropiques de la fin du dernier siècle contre le trafic des noirs, n'est-il pas permis de ranger parmi les plus anciennes unions internationales, celles dont je viens précisément de retracer l'histoire?

Ne doit-on point voir, en effet, un rudiment de communauté fluviale dans l'article 85 du traité de Munster, par lequel la France et l'Allemagne s'engageaient à faire respecter le principe de la libre circulation sur leurs sections rhénanes respectives, tout en s'imposant une même norme dans la fixation des péages? N'est-ce point réellement cette clause de stricte réciprocité qui, développée par l'article 18 du traité de Ryswick et successivement reproduite par la France dans maintes transactions ultérieures, a donné naissance à cette association étroite de 1804, modèle accompli des communautés créées par le Congrès de Vienne de 1815?

Et même en remontant plus haut, ne découvre-t-on pas de frappantes analogies entre les syndicats fluviaux d'aujourd'hui et les *Zollkapitel*, institués sur le Rhin à la suite de la Bulle d'or de 1356? A vrai dire, les trois électeurs représentés dans ces assises périodiques, n'exerçaient pas la souveraineté dans l'acception rigoureuse du mot et si la « supériorité territoriale » leur était attribuée depuis plus d'un siècle, ils n'en relevaient pas moins de l'Empereur à titre de vassaux. Mais comme administrateurs de leurs fiefs et surtout en leur qualité de bénéficiaires des revenus de la navigation, ils jouissaient

d'une autonomie qui assimilait leurs domaines à des États indépendants.

Fondées sur l'ordre naturel, c'est-à-dire destinées à satisfaire des besoins économiques résultant de la contiguïté territoriale, les unions fluviales, par leur antique origine, priment toutes les unions internationales dont les chartes répondent à une idée concrète, comme celles que je viens de citer; elles occupent réellement sur le terrain du droit conventionnel la place éminente que les associations nautiques ont constamment gardée au sein du monde industriel de Rome et du moyen âge, et cet honneur leur sera d'autant moins disputé, qu'à les juger dans leurs œuvres diverses, elles ont incontestablement concouru, comme se le proposaient les initiateurs de 1792 et de 1814, « à faciliter les communications entre les peuples et à les rendre de moins en moins étrangers les uns aux autres. »

TABLE DES MATIÈRES.

TROISIÈME PARTIE.

Le droit fluvial conventionnel dans les temps modernes.

BAR-LE-DUC, IMPRIMERIE CONTANT-LAGUERRE.


SIGILLVM ACADEMIAE HARVARDIANAE IN NOV ANG
CHRISTO ET ECCLESIAE
VE RI TAS

